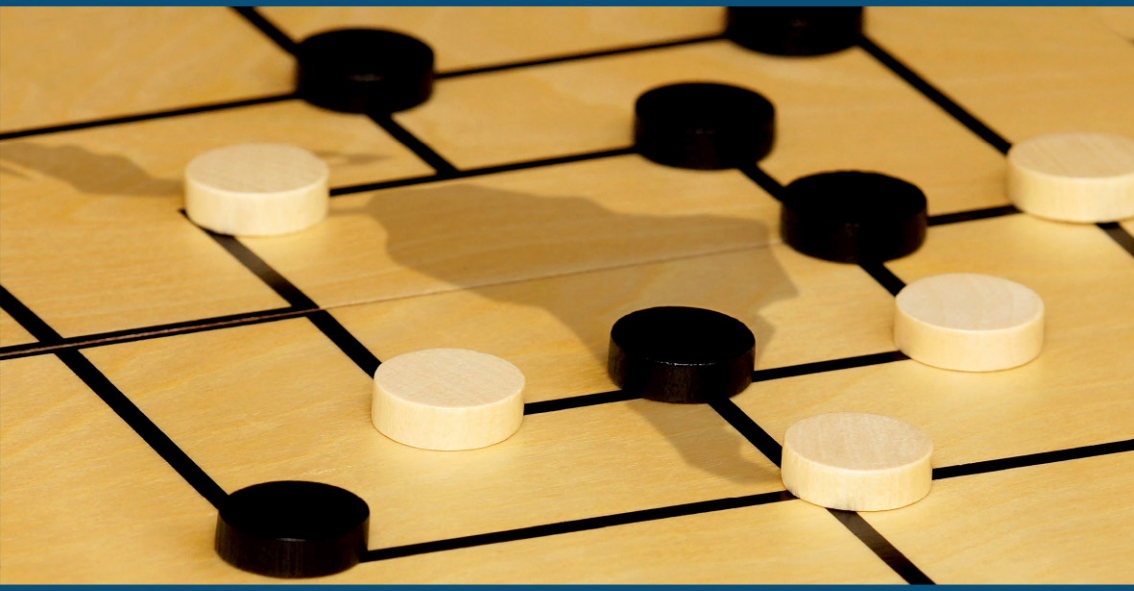
Raúl Salgado Espinoza,
coordinador

La política exterior de los Estados latinoamericanos:
enfoques, metodologías y casos



FORO

FLACSO Ecuador

La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques, metodologías y casos

Raúl Salgado Espinoza
(coord.)

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SALGADO ESPINOZA, R., ed. *La política exterior de los Estados latinoamericanos*: enfoques, metodologías y casos [online]. Quito: Editorial FLACSO Ecuador, 2023, 417 p. Foro series. ISBN: 978-9978-67-635-6. Available from: https://books.scielo.org/id/k94xs. https://doi.org/10.46546/2023-38foro.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribição 4.0.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimento 4.0.

Raúl Salgado Espinoza, coordinador

La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques, metodologías y casos

Editorial FLACSO Ecuador

© 2023 FLACSO Ecuador
Marzo de 2023

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-634-9 (impreso)
ISBN: 9 978-9978-67-635-6 (pdf)
https://doi.org/10.46546/2023-38foro

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Fotografía de portada: Siegi / Shutterstock

La política exterior de los Estados latinoamericanos : enfoques, metodologías y casos / coordinado por Raúl Salgado Espinoza. Quito, Ecuador : FLACSO Ecuador, 2023

xv, 401 páginas : ilustraciones, figuras, tablas. - (Serie Foro)

ISBN: 9789978676349 (impeso)
ISBN: 9789978676356 (pdf)
https://doi.org/10.46546/2023-38foro

Incluye bibliografía

POLÍTICA EXTERIOR ; RELACIONES INTERNACIONALES ; HISTORIA ; ECONOMÍA ; MIGRACIÓN ; POLÍTICA INTERNACIONAL; AMÉRICA LATINA ; ESTADOS UNIDOS ; CHINA I. SALGADO ESPINOZA, RAÚL, COORDINADOR

327.1 - CDD

F En la serie Foro se publican obras arbitradas.

Índice de contenidos

Agradecimientos xi

Abreviaturas y siglas. xii

Capítulo 1
Introducción: historia, enfoques teórico-metodológicos y contribuciones al análisis de la política exterior latinoamericana 1
Raúl Salgado Espinoza

Capítulo 2
Política exterior ecuatoriana y crisis migratoria venezolana: una mirada desde el posestructuralismo foucauldiano 14
Claudia Donoso

Capítulo 3
Política exterior desde el enfoque de los Estados pequeños: comportamiento de Ecuador en la Organización de Países Exportadores de Petróleo, 2007-2017 41
Pryanka Peñafiel Cevallos

Capítulo 4
Análisis de política exterior desde la teoría de roles: Ecuador en la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007-2016. 70
Natalia Encalada Castillo

Capítulo 5
Cambio y estabilidad en la política exterior de Ecuador y Perú: un análisis desde la teoría reticular 96
Luis Córdova-Alarcón

Capítulo 6
La autonomía en la política exterior del buen vivir y el vivir bien: un enfoque comparativo 138
Claudia Edith Serrano Solares

Capítulo 7
Política exterior en perspectiva comparada: una visión positivista sobre Argentina y Chile 170
María Elena Lorenzini

Capítulo 8
Política exterior desde las teorías marxistas: autonomía y nacionalismo petrolero en Ecuador durante el mandato de Rafael Correa 192
Ramiro Lapeña Sanz

Capítulo 9
Política exterior constructivista: cómo se construyó la paz firmada en Brasilia en 1998 entre Ecuador y Perú 227
Raúl Salgado Espinoza

Capítulo 10
Los aportes del realismo neoclásico al análisis de política exterior. La política exterior de Uruguay frente a la crisis en Venezuela, 2015-2020 257
Carlos Luján y Camilo López Burian

Capítulo 11
El alineamiento político de los países latinoamericanos ante la influencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China: un análisis desde el realismo 280
Aldo Adrián Martínez Hernández y Sandra Zapata

Capítulo 12
La diplomacia como herramienta de la política exterior: análisis del *affair* Assange 319
Luis Córdova-Alarcón

Capítulo 13
Las políticas exteriores latinoamericanas entre la ideología y el pragmatismo: un marco analítico 358
Gian Luca Gardini

Capítulo 14
Desafíos para la enseñanza, el aprendizaje y la investigación en el análisis de política exterior en América Latina: conclusiones 387
Raúl Salgado Espinoza

Autoras y autores 398

Ilustraciones

Figuras

Figura 5.1. Modelo explicativo de la teoría reticular 99
Figura 5.2. Tipos de redes. 110
Figura 8.1. Producción anual petrolífera de Ecuador (en millones de barriles) 215
Figura 8.2. Exportación de crudo ecuatoriano, 2006-2017. 215
Figura 8.3. Inversión pública en Ecuador, 2008-2017 (en millones de dólares) 216
Figura 11.1. Relación alineamiento de América Latina con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según período de polaridad global. 295
Figura 11.2. Relación alineamiento de América Latina con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según la ideología del gobierno 297
Figura 11.3. Relación alineamiento de América Latina con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según cualidad democrática del gobierno 299
Figura 11.4. Relación alineamiento con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según la capacidad económica de América Latina 302
Figura 11.5. Relación alineamiento de América Latina con Estados Unidos, China y Brasil, según su concentración de poder 304

Figura 11.6. Efectos internos y sistémicos en el alineamiento de América Latina hacia Brasil, China y Estados Unidos 307
Figura 11.7. Evolución de la alineación de Brasil con las potencias Estados Unidos y China 310
Figura 12.1. La tridimensionalidad en el concepto de diplomacia 324
Figura 12.2. La diplomacia en su estructura conceptual de nivel básico 330
Figura 12.3. La diplomacia en su estructura conceptual de nivel secundario 331
Figura 12.4. Instrumentos diplomáticos de política exterior y su relación conceptual 334
Figura 12.5. Relación causal de la teoría oficial 341
Figura 12.6. Jerarquía de la práctica diplomática 346

Tablas

Tabla 4.1. Temas más mencionados por Ecuador en el debate general de la AGNU, 2007-2016 77
Tabla 4.2. Palabras más frecuentes en los discursos del Ecuador en el debate general de la AGNU, 2007-2016 82
Tabla 5.1. Tipología de los componentes de la política 98
Tabla 5.2. Desagregación de la política exterior 100
Tabla 5.3. Claves conceptuales para analizar la estatalidad 101
Tabla 5.4. Operacionalización de la programación de redes 106
Tabla 5.5. El código y los componentes de la política 108
Tabla 5.6. Operacionalización del enlace entre redes 111
Tabla 5.7. Cronología de la negociación del TLC entre Perú y EE. UU. 114
Tabla 5.8. Cronología de la negociación del TLC entre Ecuador y EE. UU. 115
Tabla 5.9. Cronología de la negociación del ACM entre Perú y la UE 116
Tabla 5.10. Cronología de la negociación del ACM entre Ecuador y la UE 117
Tabla 5.11. Acuerdos previos al TLC 123
Tabla 7.1. Principios del diseño de la política exterior 182

Tabla 7.2. Pautas identitarias presentes en el diseño de política exterior 184
Tabla 8.1. Precio anual medio del barril de crudo, 2000-2017 213
Tabla 8.2. Evolución del PIB de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa 218
Tabla 9.1. Enfoque de APE y herramientas constructivistas para el análisis 234
Tabla 10.1. Posibles posiciones de la política exterior uruguaya frente a la crisis venezolana. 270
Tabla 11.1. Descriptivos. 293
Tabla 11.2. Modelos de análisis sobre los factores de alineamiento de los países latinoamericanos hacia Estados Unidos, China y Brasil 306
Tabla 11.3. Alineación de Brasil con las potencias Estados Unidos y China. 309
Tabla 12.1. Contexto temporal del caso de estudio. 336
Tabla 12.2. Las once razones del Gobierno ecuatoriano para otorgar el asilo a Assange 340

Agradecimientos

Muchas personas han participado en las discusiones sobre los capítulos para este libro y de sus objetivos en general, ya fuera en los conversatorios, coloquios, presentaciones en congresos y entrevistas.

En primer lugar, agradezco a las personas que escribieron los capítulos. Sin su apoyo, dedicación y firme convicción de que este libro es necesario, este proyecto no se hubiera convertido en realidad. El libro es producto de un proyecto colectivo de investigación con el apoyo del Fondo de Desarrollo Académico de FLACSO Ecuador, por lo que también agradezco a la institución.

A mis colegas Luis Córdova-Alarcón, de la Universidad Central del Ecuador, y Pryanka Peñafiel Cevallos, de la Universidad de Massachusetts Boston/FLACSO Ecuador, quienes son parte del grupo de investigación en política exterior, gracias por confiar en el proyecto y por el apoyo en todo el proceso. Especialmente agradezco a Pryanka, por su asistencia y trabajo excepcional para la compilación.

Finalmente, quiero agradecer a quienes evaluaron el libro por sus aportes y sugerencias para que esta obra sea de calidad, y al equipo editorial de FLACSO por su trabajo para que esté a disposición de lectores y lectoras.

Raúl Salgado Espinoza
Coordinador

Abreviaturas y siglas

AFESE	Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano
ACE	acuerdos de complementación económica
ACM	acuerdo comercial multipartes
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADEX	Asociación de Exportadores
ADN	Acción Democrática Nacional
AGCB	Acuerdo de Ginebra sobre Comercio del Banano
AGNU	Asamblea General de Naciones Unidas
AIE	Agencia Internacional de Energía
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AOD	ayuda oficial al desarrollo
AP	Movimiento Político Alianza PAIS
APE	análisis de política exterior
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APP	análisis de políticas públicas
ATPA	Andean Trade Preference Act
ATPDEA	Promoción del Comercio Andino y la Erradicación de las Drogas
BP	British Petroleum

BRICS	Brasil, Rusia, India, China, Sud África
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAS	comparative area studies (estudios de áreas comparativas)
CCL	Cámera de Comercio de Lima
CEDHU	Comisión Ecuménica de los Derechos Humanos
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CENI	Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano
CINC	capacidades materiales nacionales
CIPRI	Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
CITGO	Citgo Petroleum Corporation
COMEX	Sociedad de Comercio Exterior
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo
CONICET	Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CPE	cambio de política exterior
CRE	Constitución de la República de Ecuador
CRN	concepción del rol nacional
DD. HH.	derechos humanos
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
FPA	foreign policy analysis
GL	Grupo de Lima

GLP	gas licuado de petróleo
IDE	inversión directa extranjera
IEL	intereses económicos localizados
MAS	Movimiento al Socialismo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINRECI	Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración
MINUSTAH	Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití
MREHM	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OFID	OPEC Fund for International Development
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OLP	Organización para la Liberación de Palestina
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OXY	Occidental Petroleum
PAIS	Movimiento Patria Altiva I Soberana)
PBEC	Pacific Basin Economic Council
PDVSA	Petróleos de Venezuela
PECC	Pacific Economic Cooperation Council
PEEC	política exterior económico comercial
PENX	Plan Estratégico Nacional Exportador
PERX	Plan Estratégico Regional de Exportación

PK	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País
PIB	producto interno bruto
PLADESPE	Plan de Gobierno en Política Exterior
PBN	Producto Bruto Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
PU	Pacto de la Unidad
REDAPPE	Red Argentina de Profesionales para la Política Exterior
RR. II.	Relaciones Internacionales
RIAL	Programa de Estudios Internacionales de América Latina
SAIME	Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería
SENAIN	Servicio Nacional de Inteligencia
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
SUCRE	Sistema Único de Compensación Regional
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea
UCE	Universidad Central del Ecuador
UE	Unión Europea
UIAD	Unidad de Inteligencia Antidelincuencial
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNIAD	Unidad de Inteligencia Antidelincuencial
UNR	Universidad Nacional de Rosario
WTI	West Texas Intermediate

Capítulo 1
Introducción: historia, enfoques teórico-metodológicos y contribuciones al análisis de la política exterior latinoamericana

Raúl Salgado Espinoza

Las personas que han contribuido a este libro buscan complementar la vasta literatura producida sobre política exterior en América Latina. En la mayoría de sus capítulos, lo hacen mediante la presentación de tres elementos centrales que los diferencian de los textos sobre el tema publicados en los últimos 30 años en la región. El primero es la discusión en torno al abordaje de las temáticas desde la disciplina de análisis de política exterior (APE). El segundo elemento se refiere a la discusión y especificación de un enfoque teórico y metodológico que, como tercer elemento, se aplica a uno o más casos específicos de estudio. Desde esa perspectiva, los capítulos contienen elementos pedagógicos e investigativos que responden al qué y cómo investigar el tema, y al por qué de los eventos o hechos de política exterior.

Por tanto, esta compilación se dirige tanto a estudiantes de pregrado empezando a estudiar la política exterior en América Latina como a estudiantes de posgrado y jóvenes profesores que buscan profundizar en los debates y enfoques teóricos y metodológicos que ofrece el APE. Además, la obra puede servir para encontrar explicaciones y entendimientos sobre las temáticas abordadas en cada capítulo. En tal sentido, el libro es también apto para profesionales, investigadores y demás interesados.

La diversidad de enfoques para abordar temáticas de política exterior

Una primera característica de los capítulos de este libro es la presentación, debate y explicación sobre el origen del enfoque analítico del APE empleado en uno o más casos de estudio. Por tanto, se plantea una clara diferenciación entre el objeto de estudio, la política exterior, y el APE como disciplina con sus respectivas formas de abordar las temáticas del campo.

La política exterior es probablemente tan antigua como la existencia misma de las organizaciones políticas denominadas Estados. Por tratarse de una actividad vibrante, amplia y compleja, no es sencillo delimitarla y definirla.

Hasta cierto punto, puede haber confusión sobre qué se estudia en el APE, porque los especialistas en este campo difieren en cómo definir política exterior (Hill 2016), pero muchos coinciden en que primeramente es una política que se concretiza en el contexto internacional (Hill 2003, 2016; Beach 2012; Brummer y Oppermann 2014; Morin y Paquin 2018; Beach y Pedersen 2020). Además, los constantes cambios y transformaciones del ámbito internacional y el surgimiento de nuevos actores diferentes al Estado, por ejemplo, la Unión Europea o el Hezbollah, han motivado también para que la definición de política exterior haya evolucionado en el tiempo y se requiera de una constante actualización (Hill 2016; Morin y Paquin 2018).

Otro aspecto que ha ganado consenso es que el actor de la política exterior puede ser un individuo o un grupo actuando en nombre de una autoridad política, sea esta un Estado o una parte de él, o una organización política con autoridad pública en una jurisdicción (Beach y Pedersen 2020; Hill 2016). Pero también se alude a políticas domésticas, como las de subvenciones a productos agrícolas y ganaderos de la Unión Europea o de los Estados Unidos, que indirectamente pueden convertirse en política exterior por tener un efecto hacia afuera (Morin y Paquin 2018). En este contexto, surgen otros factores de la política internacional, como la globalización, que exigen a las perspectivas y definiciones tradicionales de política exterior adaptarse a las nuevas realidades de la política internacional (Alden y Aran 2017).

También, se busca considerar ciertas inacciones de algunos Estados frente a fenómenos internacionales que no son consideradas negligencias, sino más bien estrategias por algún interés de los actores de política exterior. Por estos motivos, para este libro se propone definir política exterior como la acción, reacción o inacción de actores con autoridad pública, generalmente Estados u otras entidades colectivas, dirigida a los actores exteriores dentro de un contexto internacional.

Es evidente que estas acciones, reacciones e inacciones no se limitan a un campo específico de la política exterior y el interés de los actores, sino que pueden vincularse con todos los ámbitos de la política internacional. Al mismo tiempo, están ligadas a factores domésticos, dado que los actores políticos encuentran su sustento en una organización política con una jurisdicción más o menos definida para ejercer la autoridad. En conclusión, la política exterior exhibe la dualidad de tener bases domésticas y actuar en un contexto internacional; por eso, puede estar vinculada con una gran diversidad de acciones y políticas domésticas e internacionales.

Por otra parte, el análisis de la política exterior es la disciplina que estudia la política exterior. Su creación, debates en torno al objeto de estudio, teorización y metodología se remontan a los años cincuenta del siglo pasado (Hudson y Vore 1995). Desde la instauración del APE como un campo disciplinario, se había cuestionado el enfoque sistémico dominante de las relaciones internacionales (RR. II.). Además, se había propuesto buscar una explicación sobre el accionar y el comportamiento del Estado en el sistema internacional, tomando en cuenta que la política de un Estado y cómo este se proyecta al exterior demandan que el ser humano actúe.

En el campo del APE, los tomadores de decisiones y los que transforman la política internacional son el individuo o un grupo de individuos actuando colectivamente en un contexto internacional. Por esta razón, se procuró encontrar teorías centradas en el agente para explicar las acciones de los Estados y su comportamiento en el sistema internacional como un eje central de la disciplina (Hudson 2012).

> Aunque ciertos equilibrios de poder en el sistema internacional, como el sistema bipolar de la Guerra Fría, podrían restringir las actividades de estos actores humanos, se hace evidente que, en cada transformación

> de un sistema internacional, la voluntad e imaginación humanas son las mayores influencias en dar forma a los asuntos de política exterior (Hudson y Vore 1995, 210).

Por consiguiente, desde su inicio, uno de los enfoques centrales que han adoptado las personas que estudian el APE es explicar o entender la forma en que se toman las decisiones de política exterior. Luego, en el proceso de establecimiento del APE como disciplina, surgieron otros enfoques producto del debate teórico-metodológico, conocidos también como etapas de la disciplina (Hudson y Vore 1995). Hudson (2012) hace un recuento muy cercano a lo que se podría entender como la historia del APE en términos de una subdisciplina de las RR. II. e identifica dos períodos: el del APE clásico y el contemporáneo.

El período clásico enmarca hasta comienzos de 1990, cuando nuevos enfoques, por ejemplo, el constructivismo, habían irrumpido en el APE y en RR. II. Este período está caracterizado por tres enfoques o formas de abordar los temas de política exterior, que perduran hasta la actualidad y han marcado el desarrollo de la disciplina. El primero es el de la toma de decisiones que se basa en el trabajo de Richard Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin de 1954, *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics.* El segundo es el enfoque comparado cuyo precursor es James Rosenau, con su trabajo *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, publicado en 1966, muchos años más tarde de su producción como capítulo de un libro. Finalmente, la tercera forma de abordarlos es enfocándose en el entorno psicológico del individuo o del grupo de tomadores de decisiones; tiene su origen en la obra de Harold y Margaret Sprout de 1956, *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics* (Hudson 2012, 14). Para Sprout y Sprout (1957), el individuo como actor político y los grupos cercanos al ejecutivo (burocracia), con toda su idiosincrasia, son considerados los portadores de roles centrales en la toma de decisiones. Para explicar o entender el comportamiento, su proyección y el accionar del individuo o grupo de individuos en nombre del Estado en el sistema internacional, resulta fundamental abrir la caja negra del Estado y enfocarse en estos factores del agente.

Con base en los tres enfoques, se fueron especializando los estudios de política exterior durante sus debates internos, tanto teóricos como metodológicos, y emergieron otros enfoques para completar los cinco. Según Hudson (2012), se denominan enfoques de la segunda generación: toma de decisiones de grupos pequeños; proceso organizacional y política burocrática; política exterior comparada; influencia psicológica en la toma de decisiones de política exterior; y el enfoque del entorno social.

A estos se fueron sumando una variedad de formas para analizar la política exterior que se encuentran en la fase que Hudson (2012, 30) denomina la "agenda contemporánea de investigación en análisis de política exterior". Los nuevos acercamientos al tema se centran en una diversidad de nuevos actores como ya se mencionó –la Unión Europea y otros actores subestatales– que se empoderaron como resultado de los procesos de descentralización. Consecuentemente, el monopolio de la política exterior como un campo específico del Estado central se ha ido abriendo a los nuevos actores, como los gobiernos autónomos descentralizados o las regiones, provincias y ciudades metropolitanas.

Además, se ha vuelto la mirada sobre elementos centrales de las RR. II. asociados con el análisis del realismo clásico para enfocarse en el análisis evaluativo de la política exterior (Morin y Paquin 2018). Finalmente, han surgido nuevas formas de análisis con las que se reta a los enfoques tradicionales de las RR. II. Incluyen los estudios críticos desarrollados dentro y fuera de América Latina, el constructivismo y el posmodernismo, cuya influencia ha sido determinante para que en la actualidad la disciplina se haya enriquecido en la forma de abordar aquellos temas ignorados en los enfoques tradicionales del conocimiento. Varios de los capítulos aquí compilados emplean estos nuevos enfoques para abordar temáticas centrales de la política internacional, como el factor migratorio.

La diversidad de enfoques teóricos y metodológicos

Una segunda característica distingue los capítulos de este libro: la variedad de enfoques teóricos y metodológicos. Con ello se quiere dejar en claro que el APE es una disciplina pluralista, multidisciplinaria y multimetódica. Esto se debe a que, para estudiar eventos que se encuentran entre los factores domésticos e internacionales, se requiere emplear una variedad de instrumentos analíticos, teorías y metodologías de otras disciplinas de las ciencias sociales. El APE, al ser una disciplina de las RR. II. y, por ende, tener enfoques de multinivel, absorbe, emplea y adapta las teorías de las relaciones internacionales para explicar ciertos temas de política exterior.

También se resalta que la inserción y desarrollo de las RR. II. como disciplina en la región latinoamericana se fundamentó en el análisis de política exterior y en la creación de centros de investigación y enseñanza de política exterior y diplomacia (Tickner 2011; Deciancio 2016; Salgado y Laura 2018). De este modo, las investigaciones sobre las políticas exteriores de cada país permitieron el surgimiento de las principales fuentes teóricas de los estudios internacionales en América Latina. En combinación con lo que hoy se denomina economía política internacional crítica, dichos estudios posicionaron a nivel global el pensamiento crítico latinoamericano desarrollado por la escuela cepalina (Lafer 1981; Perina 1985). Justamente fueron Tomassini (1981), Van Klaveren (1985), Jaguaribe (1979), Puig (1984), Russell (1992), Escudé (2012), Russell y Tokatlian (2009) quienes buscaron establecer los puntos de encuentro de un enfoque latinoamericano, plasmando ideas y reflexiones que aglutinaron modelos para analizar la política exterior en términos regionales.

En este libro nos hemos esforzado, además, para incluir investigaciones con nuevos enfoques y acercamientos metodológicos que apelan a modelos cognitivos (Gross Stein 2012) y al análisis del discurso en APE (Hansen 2012). También, hemos incorporado enfoques clásicos y establecidos de APE, como el comparado (Breuning 2007; Kaarbo, Lantis y Beasley 2013) y los enfoques estructurales de RR. II. aplicados al APE (Brighi y Hill 2012). En tal sentido, se presenta una variedad de aproximaciones metodológicas, herramientas y técnicas de análisis. Con

ello buscamos que exista coherencia entre los enfoques ontológicos, epistemológicos y metodológicos. Así esperamos reforzar la diversidad teórico-metodológica del APE.

Los casos de estudio empíricos: contribuciones y estructura del libro

La tercera característica de este libro se expresa en la particular aplicación de los enfoques del APE y los marcos teórico-metodológicos, discutidos en las primeras secciones de cada capítulo, a un tema o caso de estudio específico. Los autores y las autoras, en su gran mayoría jóvenes profesores/as investigadores/as de América Latina, no investigan temas similares, ni tampoco repiten los enfoques o las teorías y metodologías. Los casos o temas de estudio pertenecen al contexto latinoamericano y con ello se busca contribuir a la literatura reciente acerca de la región. Además, se ofrecen ejemplos sobre el proceso de investigación y de cómo acercarse al estudio de un tema de política exterior empleando los diversos instrumentos del APE.

Para diferenciarse de los textos pedagógicos e investigativos más comunes del campo, que comienzan por presentar lo clásico, lo hegemónico, lo dominante como parte inicial, esta compilación comienza con lo reciente, con propuestas alternativas, y va progresivamente hacia atrás, hacia lo clásico.

El segundo capítulo, titulado "Política exterior ecuatoriana y crisis migratoria venezolana: una mirada desde el posestructuralismo foucauldiano", de Claudia Donoso, justamente emplea un acercamiento posestructuralista con base en conceptos de biopoder y biopolítica desde una perspectiva foucauldiana. El propósito es contextualizar el discurso del gobierno ecuatoriano sobre la actual crisis migratoria venezolana y analizar la respuesta del Ecuador a través de su política exterior.

En "Política exterior desde el enfoque de los Estados pequeños: comportamiento de Ecuador en la Organización de Países Exportadores de Petróleo, 2007-2017", el tercer capítulo, Pryanka Peñafiel Cevallos emplea un enfoque típico para abordar la política exterior de Estados pequeños. Este tiene gran relevancia para la región latinoamericana por el número de Estados que pueden ser considerados pequeños, pero que

no ha sido muy diseminado en la región a pesar de surgir ya en la década de los sesenta en Europa. Peñafiel aborda cómo estos países aprovechan su participación en organismos internacionales para avivar su presencia en el sistema internacional. Para ello, se enfoca en el caso ecuatoriano como miembro de la OPEP durante diez años.

En el cuarto capítulo, "Análisis de política exterior desde la teoría de roles: Ecuador en la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007-2016", Natalia Encalada Castillo responde a esta pregunta: ¿cuál fue la concepción de rol nacional proyectada por el Ecuador en los discursos del debate general de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el período 2007-2016 y su relación con el contexto regional y doméstico? La autora emplea la teoría de roles para interpretar los discursos pronunciados por los representantes del Estado ecuatoriano en el foro internacional durante el gobierno de Rafael Correa.

La siguiente contribución, el capítulo 5, se titula "Cambio y estabilidad en la política exterior de Ecuador y Perú: un análisis desde la teoría reticular". Luis Córdova-Alarcón, su autor, ofrece una de las innovaciones más importantes realizadas en el Ecuador para analizar el tema. La adaptación y el desarrollo de la teoría reticular tienen su base en la teoría social de redes. No obstante, en este caso la emplea para identificar y explicar el cambio y la continuidad de la política exterior de Ecuador y Perú, enfocándose en el segundo para analizar la negociación de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América y, luego, con la Unión Europea.

En el sexto capítulo, "La autonomía en la política exterior del buen vivir y el vivir bien: un enfoque comparativo", Claudia Edith Serrano Solares utiliza el enfoque de la autonomía para abordar, desde una perspectiva compara-interpretativa, las políticas exteriores del buen vivir, del Ecuador, y del vivir bien, de Bolivia. El capítulo gira en torno a un análisis de factores domésticos y exteriores que jugaron un rol importante para proyectar políticas con contenido discursivo del buen vivir y vivir bien.

El séptimo capítulo, titulado "Política exterior en perspectiva comparada: una visión positivista sobre Argentina y Chile", de María Elena Lorenzini, complementa la perspectiva anterior para resaltar que en la actualidad el enfoque comparado puede tener un acercamiento interpretativista o positivista, como originalmente fue creado. El capítulo se

fundamenta en elementos centrales del enfoque tradicional encontrado en estudios comparados de política exterior, y los mantiene, pero con un agregado suramericano.

En el octavo capítulo, "Política exterior desde las teorías marxistas: autonomía y nacionalismo petrolero en Ecuador durante el mandato de Rafael Correa", de Ramiro Lapeña Sanz, el autor retoma elementos centrales de perspectivas innovadas en América Latina, como la autonomía, para explorar el caso ecuatoriano durante la presidencia de Rafael Correa. El autor argumenta que, durante los gobiernos de Correa, la renacionalización de los hidrocarburos se empleó en clave de política exterior para fortalecer elementos identificados, por los teóricos de la dependencia, como fundamentales para alcanzar una mayor autonomía económica y externa.

El noveno capítulo, "Política exterior constructivista: cómo se construyó la paz firmada en Brasilia en 1998 entre Ecuador y Perú", es de Raúl Salgado Espinoza. El autor emplea un análisis evaluativo de la política exterior del Ecuador hacia Perú en el contexto del conflicto con dicho país en la segunda mitad del siglo xx. Explica el proceso para llegar a la paz de Brasilia, en octubre de 1998, desde el constructivismo, especialmente desde la racionalidad y la identidad. El capítulo gira en torno a la siguiente pregunta: ¿Qué llevó a Ecuador a abandonar su postulado de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro?

El décimo capítulo, titulado "Los aportes del realismo neoclásico al análisis de política exterior. La política exterior de Uruguay frente a la crisis en Venezuela, 2015-2020", es de Carlos Luján y Camilo López Burian. Los autores recuperan un marco teórico enfocado en el realismo, pero se trata de la versión neoclásica, a fin de evidenciar la empleabilidad del enfoque y analizar la orientación de la política exterior de Uruguay frente a la crisis de Venezuela. Plantean cómo la visión del realismo neoclásico puede ayudar a explicar el comportamiento de los Estados, en este caso Uruguay, en el contexto internacional.

El undécimo capítulo se titula "El alineamiento político de los países latinoamericanos ante la influencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China: un análisis desde el realismo". Sus autores, Aldo Adrián Martínez Hernández y Sandra Zapata, demuestran cómo, empleando una metodología cuantitativa y desde una perspectiva realista, se pueden explicar asuntos de política exterior actual que

incumben a la región. Este es el único capítulo que se caracteriza por su enfoque positivista y por el uso de metodología cuantitativa; el propósito es replicar el enfoque tradicional de análisis en las RR. II.

En el décimo segundo capítulo, "La diplomacia como herramienta de la política exterior: análisis del *affair* Assange", Luis Córdova-Alarcón presenta otra de las excelentes contribuciones de este libro sobre cómo abordar temáticas que incluyen varios instrumentos del campo: la diplomacia, la economía, la cultura o el poder militar. El autor hace una clara referencia a la manera de estudiar el tema desde la perspectiva de la implementación y resalta que el cuerpo diplomático es un instrumento para poner en práctica la política exterior de un Estado. El *affair* Assange es, sin duda, un tema de alta relevancia para las RR. II. ecuatorianas.

El décimo tercer capítulo, "Las políticas exteriores latinoamericanas entre la ideología y el pragmatismo: un marco analítico", es de Gian Luca Gardini. Constituye un aporte teórico que, por su carácter innovador, cumple un rol muy importante en esta compilación, sobre todo si se toma en cuenta el conjunto de variables que ofrece en torno a los conceptos ideología y pragmatismo. El marco analítico enriquece la amplia gama de enfoques y acercamientos teóricos presentados en este libro.

En "Desafíos para la enseñanza, el aprendizaje y la investigación en el análisis de política exterior en América Latina: conclusiones", el último capítulo, Raúl Salgado Espinoza examina los retos para la disciplina en general y para sus ámbitos centrales. Resalta la diversidad de temas que han surgido producto de la globalización, la tecnología, los medios de comunicación y los fenómenos que afectan el medio ambiente en toda la región, y que deben ser analizados desde el APE. En otras palabras, reflexiona sobre cómo enseñar los diferentes campos temáticos y la variedad de técnicas analíticas que se acoplan a esos nuevos fenómenos de la política exterior regional y global.

Referencias

Alden, Chris, y Amnon Aran. 2017. *Foreign Policy Analysis: New approaches*. Londres: Routledge.

Beach, Derek. 2012. *Analyzing Foreign Policy*. Nueva York: Macmillan.

Beach, Derek, y Rasmus Pedersen. 2020. *Analyzing Foreign Policy*. 2.ª ed. Londres: Macmillan International.

Breuning, Marijke. 2007. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Nueva York: Macmillan.

Brighi, Elisabetta, y Christopher Hill. 2012. "Implementation and behavior". En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. 2.ª ed., editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 147-167. Oxford: Oxford University Press.

Brummer, Klaus, y Kai Oppermann. 2014. *Außenpolitikanalyse*. München: Oldenbourg Verlag.

Deciancio, Melisa. 2016. "International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR". *International Studies Review* 18 (1): 106-119. https://doi.org/10.1093/isr/viv020

Escudé, Carlos. 2012. *Principios del realismo periférico: Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere.

Gross Stein, Janice. 2012. "Foreign policy decision making: Rational, psychological and neurological models". En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. 2.ª ed., editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 130-145. Oxford: Oxford University Press.

Hansen, Lene. 2012. "Discourse analysis, post-structuralism, and foreign policy". En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. 2.ª ed., editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 94-108. Oxford: Oxford University Press.

Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nueva York: Macmillan.

— 2016. *Foreign Policy in the Twenty-first Century*. Londres: Palgrave Macmillan.

Hudson, Valerie. 2012. "The history and evolution of foreign policy analysis". En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. 2.ª ed., editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 13-34. Oxford: Oxford University Press.

Hudson, Valerie, y Christopher Vore. 1995. "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow". *Mershon International Studies Review* 39 (2): 209-238. https://doi.org/10.2307/222751

Jaguaribe, Helio. 1979. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". *Estudios Internacionales* 12 (46): 91-130. doi:10.5354/0719-3769.2011.16458

Kaarbo, Juliet, Jeffrey Lantis y Ryan Beasley. 2013. "The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective". En *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. 2.ª ed., editado por Ryan Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey Lantis y Michael Snarr, 1-26. Washington, DC: Sage.

Lafer, Celso. 1981. "Estudios de las relaciones internacionales en América Latina". En *Relaciones internacionales de América Latina*, editado por Luciano Tomassini, 77-86. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Morin, Jean Frédéric, y Jonathan Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Quebec: Palgrave Macmillan.

Perina, Rubén. 1985. *El estudio de las relaciones internacionales en América Latina y El Caribe*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Puig, Juan Carlos. 1984. *América Latina: Políticas exteriores comparadas*. Vol. 1. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, Roberto. 1992. *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales en América Latina / Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. 2009. "Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos". *Revista CidobD'Afers Internacionals: Los retos de América Latina en un mundo en cambio*, 85-86: 211-249. https://www.jstor.org/stable/i40025238

Salgado, Raúl, y María José Laura. 2018. "Reflexiones sobre las relaciones internacionales en América Latina". En *Desde el Sur: Visiones y aportes a los estudios internacionales desde Latinoamérica*, editado por Raúl Salgado y Daniel Gudiño, 13-30. Quito: FES-ILDIS Ecuador.

Sprout, Harold, y Margaret Sprout. 1957. “Environmental factors in the study of international politics”. *Journal of Conflict Resolution* 1 (4): 309-328. https://doi.org/10.1177/002200275700100401

Tickner, Arlene. 2011. “Latin America: Still policy dependent after all these years?”. En *International Relations Scholarship Around the World*, editado por Arlene Tickner y Ole Waever, 32-52. Nueva York: Routledge.

Tomassini, Luciano. 1981. *Relaciones Internacionales de América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Van Klaveren, Alberto. 1985. “El estudio de las relaciones internacionales en Chile. Logros, problemas y desafíos”. En *El estudio de las relaciones internacionales en América Latina y El Caribe*, editado por Rubén Perina, 99-130. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Capítulo 2
Política exterior ecuatoriana y crisis migratoria venezolana: una mirada desde el posestructuralismo foucauldiano

Claudia Donoso

Introducción

En pocos estudios se ha empleado el posestructuralismo desde una perspectiva latinoamericana para el análisis de política exterior. Existen trabajos académicos, por ejemplo, el de Lene Hansen (2012), en los que se argumenta cómo un estudio del discurso, basado en la escuela posestructuralista, contribuye al examen crítico de la política exterior, pero no se aplica al caso latinoamericano. Enríquez Sánchez y Zapata (2014) utilizan una perspectiva posestructuralista para analizar la política exterior peronista en Argentina y la manera en que los discursos crean significados e identidades; sin embargo, no consideran autores posestructuralistas como Michel Foucault.

Sobre la base de tales limitaciones, en este capítulo[1] discuto los conceptos de biopoder y biopolítica desde una perspectiva foucauldiana con el objetivo de contextualizarlos en la actual crisis migratoria venezolana y analizar la respuesta de Ecuador a través de su política exterior. Primero, examino la importancia de analizar la política exterior desde el posestructuralismo. Segundo, estudio cómo Michel Foucault entiende los conceptos de biopoder y biopolítica a partir de las siguientes obras, centrales en su producción teórica: *History of Sexuality* (1990), *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France* (2003) y *Security,*

[1] Parte de la información empleada en este capítulo consta en Donoso (2020). El estudio fue realizado antes de la pandemia y, por ende, los datos no se encuentran actualizados.

Territory and Population: Lectures at the Collège de France 1977-1978 (2007). Tercero, identifico las causas de la crisis migratoria venezolana en la región. Cuarto, caracterizo la relación entre migración y seguridad y la manera en que los flujos migratorios desde Venezuela se han securitizado en el Ecuador.

Argumento que la emergencia del biopoder en los discursos y prácticas de la política exterior ecuatoriana contribuye a la extrema regularización y securitización de la masiva migración venezolana. Una característica del biopoder es su énfasis en el control de las poblaciones en un determinado territorio. Por ejemplo, el Estado ecuatoriano ha tomado medidas para controlar el flujo migratorio desde Venezuela, tales como la exigencia de que los/as venezolanos/as que quieren ingresar a su territorio porten un pasaporte o certificado de antecedentes penales. Este tipo de medidas dificulta el desplazamiento de ciudadanos/as venezolanos/as y se consolida como un mecanismo de poder para regular la situación migratoria causada por la crisis económica y política en su país.

El método de investigación empleado para producir este capítulo es el análisis del discurso que aparece en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de Ecuador. También se analiza el discurso de artículos publicados en tres medios ecuatorianos, *El Comercio*, *La Hora* y *El Universo*, y otros de la región, por un período de nueve meses. Analicé 41 documentos publicados entre el 2017 y el 2019, período que refleja el ingreso masivo de personas venezolanas a territorio ecuatoriano. Para la sección empírica, utilicé Atlas.ti Cloud, un software de análisis de datos cualitativo que examina códigos que emergen de los documentos estudiados, basándose en una lista preestablecida de categorías de codificación para demostrar el despliegue de biopolítica en la política exterior. Al codificar las fuentes encontradas en la página web del MREMH y los artículos de prensa, comencé con seis códigos: 1) biopolítica y regulación de migrantes venezolanos/as; 2) crisis humanitaria; 3) organizaciones internacionales; 4) control de movilidad; 5) respuestas regionales; y 6) xenofobia y política exterior.

A partir de este análisis, examino el discurso de política exterior que se busca legitimar, expresado de la siguiente manera: "El Estado ecuatoriano debe ser defendido y debe regularizar, incluso con medidas

extraordinarias, el masivo flujo migratorio de venezolanos/as en su territorio". En la siguiente sección, describo las causas de la actual crisis en Venezuela, la misma que ha provocado el éxodo masivo de sus ciudadanos/as no solamente al Ecuador, sino a otros países de la región.

Importancia del análisis de la política exterior desde el posestructuralismo

El posestructuralismo es una rama de la teoría crítica que surge en Francia como la antítesis del estructuralismo. El afán de sus promotores radicaba en superar la tendencia de contemplar la realidad como la unión de dos opuestos (oposiciones binarias) que caracteriza la tradición modernista del estructuralismo. Con el posestructuralismo se cuestiona la relación inmóvil entre significante y significado, establecida por la lingüística saussureana.

Según el estructuralismo lingüístico de Ferdinand de Saussure, las palabras son signos constituidos por la relación entre dos partes, el significante (la imagen visual o acústica) y el significado (el concepto evocado por esta imagen). Conforme a la perspectiva posestructuralista, el lenguaje no existe como un sistema de diferencias dentro de un conjunto único de signos. Por el contrario, las relaciones significante-significado se crean y revisan continuamente, ya que las palabras se recontextualizan en una producción eterna de textos. La creación del significado es un proceso inacabado.

Las estrategias posestructuralistas más conocidas son la deconstrucción, la genealogía y el análisis discursivo (Gibson-Graham 2002). La primera fue utilizada por Jacques Derrida, uno de los pensadores posestructuralistas más influyentes. El deconstructivismo "exige lecturas subversivas y no dogmáticas de los textos (de todo tipo), es un acto de descentralización, una disolución radical de todos los reclamos de 'verdad' absoluta, homogénea y hegemónica" (Krieger 2004, 182). Mientras Derrida discute la condición móvil del significado, Michel Foucault examina cómo ciertos conocimientos y significados son normalizados/naturalizados y aceptados como verdad. Foucault enfatiza en que la construcción del significado es una representación del poder que

no solo se encuentra trazada en el lenguaje, sino también grabada en el cuerpo y reconstituida en la vida social (Gibson-Graham 2002).

En este capítulo, enfatizo que la escuela posestructuralista permite entender las relaciones de poder inmersas en los discursos y las prácticas de política exterior. Dado que los posestructuralistas entienden el lenguaje como poder, afirman que es a través del discurso que se constituyen sujetos, objetos, actores e identidades. El discurso se entiende como una interacción social donde las personas utilizan el lenguaje para comunicar sus ideas o creencias. El carácter interactivo del discurso se debe a que este se desarrolla en un contexto que le da sentido y en el cual los interlocutores negocian enunciados entre sí.

Teun van Dijk (2000) afirma que en el discurso están implicados el conocimiento, la interacción, la sociedad, la cultura y, como Foucault, el poder. Interesado en la compleja relación entre el saber y el poder, Foucault (1973, 15) sostiene que "el discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse". Barnett y Duvall (2004) señalan que conceptualizar el poder como discurso difiere de la concepción de la escuela realista de RR. II. En el realismo, el poder se entiende como control sobre otros. Esta forma de entenderlo se enfoca en analizar cómo un Estado usa sus recursos materiales para promover sus intereses en oposición directa a los intereses de otro. Por el contrario, si se aplica el posestructuralismo al estudio de la política exterior, se puede comprender que esta depende de representaciones particulares de los países, los lugares y las personas a los que dichas políticas ayudan o disuaden (Hansen 2012).

En este capítulo utilizo el concepto de representación como un conocimiento compartido socialmente, es decir, una construcción social de la realidad. De acuerdo con Murcia Gómez y Moreno Martínez (2008), las representaciones no aparecen de la nada, ni son pensamientos ideales y profundos ni son naturalizaciones propias del iluminismo, sino que se producen en las relaciones sociales. En el posestructuralismo no se limita la definición del lenguaje a un medio transparente que simplemente transmite el mundo empírico (Hansen 2012). Los valores, las normas y las identidades se crean en el lenguaje.

El posestructuralismo fue introducido por primera vez en el análisis de RR. II. a mediados de la década de 1980 cuando la Guerra Fría había alcanzado una mayor intensidad tras la invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética. Muchos/as académicos/as, particularmente posestructuralistas especializados/as en estudios de seguridad, estaban profundamente preocupados por la política de la disuasión nuclear. Argumentaron que la famosa descripción del presidente estadounidense Ronald Reagan de la Unión Soviética como un "imperio del mal" era una muestra del poder a través de representaciones discursivas (Hansen 2012).

El posestructuralismo se presenta a menudo como la perspectiva más radical o no convencional en el terreno de las RR. II. Durante los años 1990 y 2000, se expandió teórica y empíricamente a través de un compromiso con temas de la agenda política contemporánea. Estos incluyeron la ética y la política de las intervenciones humanitarias (Campbell 1998), la integración europea y la formación de identidad (Neumann 1998), y la guerra contra el terror (Reid 2005). En dichos estudios se analiza el rol de la identidad y la producción de discursos de peligro en temas de seguridad internacional.

En fin, a partir del posestructuralismo se teoriza la política exterior como una práctica discursiva. En temas migratorios contribuye al análisis crítico de la forma en que los Estados construyen sus agendas de política internacional y, a través de ellas, sus propias identidades y las de los demás.

A pesar de que existe un fuerte nexo entre el posestructuralismo (teoría) y el análisis del discurso (técnica o metodología) en el análisis de la política exterior y de las RR. II., no todas las personas que se consideran posestructuralistas trabajan exclusivamente con el análisis del discurso. Por ejemplo, existen otros/as teóricos/as posestructuralistas que adoptan un enfoque más psicoanalítico basándose en Jacques Lacan (Epstein 2011). Sin embargo, sus principios teóricos son fundamentales en el análisis del discurso. De hecho, Hansen (2012) afirma que con el análisis del discurso posestructuralista se ha abordado una serie de cuestiones teóricas y analíticas que surgen cuando se entiende la política exterior como una práctica discursiva. Los/as posestructuralistas ven el lenguaje como el medio social a través del cual se genera

el significado. Así, afirman que los discursos de la política exterior generan un significado; son la base para justificar por qué estas políticas son necesarias y viables.

La concepción posestructuralista del poder en términos discursivos, o los discursos como poder, ha llevado en ocasiones a malentendidos. Por ejemplo, se ha dicho que el posestructuralismo se enfoca demasiado en el campo discursivo, ignorando la materialidad. Sin embargo, los y las posestructuralistas están de acuerdo en que las expresiones de materialidad, tales como el axioma realista de "equilibrio de poder", son importantes, pero sostienen que la materialidad contiene relevancia a través del discurso (Hansen 2012). En términos más concretos, si un Estado posee armas nucleares –una capacidad material– los discursos de seguridad y de política exterior se construyen de manera radicalmente diferente si ese Estado es un *Estado aliado* o, al contrario, un *Estado enemigo*, vinculado a actividades terroristas, que debe ser disuadido. Por ejemplo, Estados Unidos nunca estará de acuerdo con el desarrollo de armas nucleares por parte de Irán o Corea del Norte; sin embargo, Israel, considerado un país aliado y con un desarrollo importante de su programa nuclear, no ha sido el foco de atención de una agresiva política exterior estadounidense.

El poder discursivo de las representaciones se manifiesta de manera más evidente cuando se movilizan representaciones en competencia. Una muestra frecuente de ello son las representaciones en temas migratorios; en una se considera a los/as migrantes criminales que buscan delinquir y sacar beneficio de la sociedad que los acoge, mientras que en otra se los/as ve como solicitantes de refugio escapando de la crisis humanitaria de sus países de origen. En este capítulo, me enfoco en el análisis del discurso asociado con Foucault que es dominante en el estudio de RR. II. y que enfatiza que las relaciones de poder se encuentran presentes en discursos y prácticas en la sociedad. Me interesa analizar cómo los discursos de política exterior de Ecuador han generado representaciones de la población migrante venezolana y cómo sus respuestas son un mecanismo de seguridad generado desde el biopoder.

Foucault: biopoder y biopolítica

En *Society Must Be Defended* y en *History of Sexuality*, Michel Foucault identifica la distinción principal entre el biopoder y el poder soberano. Nos explica que, en la teoría clásica de la soberanía, el soberano tiene el poder sobre la vida y la muerte. Por lo tanto, el poder del soberano sobre la vida muestra su derecho a suprimir la misma (Foucault 1990, 2003). De manera similar, para Giorgio Agamben (1998), la politización de la "vida desnuda" es decisiva en la modernidad pues en esta se decide la humanidad del hombre vivo; esto se constituye en el núcleo del poder soberano.

Si bien el problema que Maquiavelo analizaba fue cómo asegurar que el poder del soberano no se encuentre en peligro, a partir de los siglos XVII y XVIII el reino biológico estuvo bajo el control del Estado a través de una nueva tecnología de poder que no solo consistía en la aplicación de poder disciplinario al cuerpo de un individuo, sino también al hombre como un ser vivo (Foucault 2003). Michel Foucault se distanció gradualmente del modelo jurídico que caracterizaba su análisis del poder hasta 1978 y no desarrolló una teoría del Estado. Más bien muestra el modo en que el Estado moderno emerge en los siglos XVII y XVIII. Distinguiendo entre teoría del gobierno y analítica de la gubernamentalidad, a Foucault le interesa entender al Estado no como una institución autónoma y dotada de una racionalidad propia, sino como el espacio por donde se cruzan diferentes tecnologías liberales o prácticas de gobierno (Castro-Gómez 2015). Para gobernar ya no se requiere de la sabiduría personal del soberano, sino un conocimiento experto: la economía política (Castro-Gómez 2015). La analítica de la gubernamentalidad contiene el saber experto de economistas, mercantilistas y liberales que definen las condiciones de producción y circulación de la verdad sobre el gobierno de las poblaciones. Gobernar significa administrar adecuadamente las riquezas, el territorio y, sobre todo, las poblaciones. Ya no se trata de un modelo jurídico sino económico. En este contexto, Foucault reinterpreta los conceptos de biopoder y biopolítica de su obra previa; en lugar de contrastar soberanía con biopolítica, contrasta soberanía con gobierno (Castro-Gómez 2015).

El poder entonces se convierte en un mecanismo para quienes gobiernan a una población. Desde el siglo XVII, el poder ya no se preocupa por la seguridad del príncipe y su territorio, sino por la seguridad de la población porque la población fortalece al Estado y al soberano. Foucault (2007) argumenta que el énfasis en la seguridad es permitir y controlar las circulaciones, y asegura que las cosas estén siempre en movimiento. La población depende de algunas variables y está expuesta a técnicas calculadas de transformación. El nuevo rol del soberano incluye una práctica gubernamental que involucra el manejo de poblaciones y la producción del interés colectivo (Foucault 2007). La población, por lo tanto, se ha convertido en una fuente de riqueza y una fuerza productiva, garantizando el interés nacional en nombre de la propia seguridad del Estado. La nueva tecnología de poder no solo posee un carácter disciplinario, sino también regulatorio. La biopolítica es la nueva tecnología de gobierno empleada por el biopoder como elemento indispensable en el desarrollo del capitalismo. A su vez, el biopoder consiste en el conjunto de mecanismos a través de los cuales las características biológicas básicas de la especie humana se convirtieron en objeto de estrategia política del poder (Foucault 2007).

El análisis de la biopolítica nos proporciona una comprensión de las relaciones de poder en el centro de la seguridad como "buen" gobierno. Michel Foucault (2003) afirma que, en términos biopolíticos, la población es un problema político de la misma manera como los eventos aleatorios que ocurren dentro de una población. En este sentido, la biopolítica entiende a la *población* como un objeto referente del poder. Basado en esta concepción foucauldiana, Benjamin Muller (2004) afirma que la biopolítica es una forma moderna de política donde se politiza la existencia biológica de la humanidad. Otro autor posestructuralista, Mark Duffield (2007), describe la biopolítica como un poder regulador sobre la esfera biológica, económica y social de la población. En este capítulo la biopolítica se entenderá como un poder regulador sobre los flujos migratorios de venezolanos/as en Ecuador.

La modernidad ha sido distinguida por dos dispositivos de seguridad. Según Michael Dillon (2007), el primero se refiere a la *geopolítica de la seguridad* que ha definido su objeto referente en torno a la territorialidad soberana. El segundo dispositivo, la *biopolítica de la seguridad*, se ocupa del problema de la vida en términos poblacionales. Tanto la

geopolítica como la biopolítica han coexistido desde la época más temprana hasta la más tardía de la Edad Moderna. Por un lado, la geopolítica de la seguridad se trata de los mecanismos de guerra, las alianzas diplomáticas, etcétera. Por otro lado, la biopolítica de la seguridad tiene que ver con el nexo poder-conocimiento dentro de las tecnologías gubernamentales y cómo este nexo eleva la contingencia (Dillon 2007). La sociedad debe ser defendida, por lo tanto, de esas amenazas a la vida de una población, porque una población vulnerable podría convertirse en una amenaza para la seguridad nacional del Estado.

La biopolítica como dispositivo de seguridad es usada por los Estados en situaciones de emergencia. Brad Evans (2010) explica que una incursión foucauldiana en estudios de seguridad muestra que la vida misma se ha convertido en el principal objeto de referencia para las prácticas de seguridad. Según Didier Bigo (2008), el interés de Foucault por la seguridad y la guerra se debe a su preocupación con el liberalismo como un régimen de poder y gubernamentalidad que considera la vida de las especies como el núcleo de las relaciones de poder. En términos foucauldianos, la economía del poder disciplina a los sujetos, haciéndolos producir riqueza (Foucault 2007). La seguridad está inmersa en un orden de cálculo de probabilidad y regularidad estadística (Bigo 2008). La biopolítica es un aparato de seguridad (Dillon y Lobo-Guerrero 2008) donde el estado de emergencia es permanente en la política de seguridad. El surgimiento de *la emergencia* es la norma para una vida biopolitizada (Dillon 2007). Foucault (1990) explica que, a fin de implementar la biopolítica, nuevas disciplinas, como la observación económica y la demografía, surgen para regular la vida y el desplazamiento de una población dentro y fuera de su territorio. Así, la población no se refiere a personas sino a estadísticas –la tasa de natalidad, la migración, la longevidad, la salud pública, la mortalidad, la tasa de empleo o la vivienda– utilizadas por los gobiernos para administrar la vida, pero también para prevenir la inseguridad en sus territorios.

La contingencia se ha convertido en el núcleo del mecanismo de seguridad a través del cual se regula la vida de las especies. Este modo de comprender los problemas de seguridad fomenta la biopolítica de la contingencia (Dillon 2007). Lo contingente como riesgo, por lo tanto, da lugar a una sociedad en riesgo. Dillon (2007) señala correctamente

que los problemas de seguridad están contenidos en discursos de peligro (como el discurso de seguridad y política exterior producido por las autoridades ecuatorianas frente al masivo flujo migratorio de venezolanos/as) en torno a diferentes referentes de seguridad (como el Estado, el individuo o la vida); esto da lugar a tecnologías gubernamentales y racionalidades políticas a través de políticas estatales y voluntad soberana.

Siguiendo la tradición foucauldiana, Dillon y Lobo-Guerrero (2008) sostienen que el objeto referente del biopoder es la vida. La vida se distribuye y se valora en un terreno de formación contingente, que incluye toda una variedad de prácticas calculadoras. Consecuentemente, el problema de la vida comienza a incluir mecanismos, técnicas y tecnologías de poder centrados en el cuerpo individual a través de la vigilancia, la inspección, los informes y la separación/exclusión, con el fin de aumentar su productividad. Es así que la tasa de mortalidad debe reducirse, la esperanza de vida debe aumentarse, la tasa de natalidad debe estimularse y la migración debe controlarse. Se trata de tomar el control de la vida y asegurar que la población no solo sea disciplinada, sino también regularizada (Foucault 2003). Por ejemplo, los informes del movimiento migratorio de los/as venezolanos/as en Ecuador, tales como el número de visas entregadas, la atención en salud y el registro de ingresos y salidas para confirmar el saldo migratorio, son mecanismos introducidos por la biopolítica e incluyen pronósticos, estimaciones estadísticas y medidas generales para establecer el equilibrio y regularizar la población. Como resultado del ejercicio del biopoder, la regularización de la migración de ciudadanos/as venezolanos/as en el caso ecuatoriano es diseñada para disminuir una sociedad de riesgo. En la siguiente sección analizo, en términos biopolíticos, la securitización de los flujos migratorios desde Venezuela y los mecanismos de seguridad empleados por el gobierno ecuatoriano a través de su discurso y práctica de política exterior.

Causas de la migración masiva venezolana en la región

La mala gestión y el exceso de confianza en los precios del petróleo por parte de sus líderes son la causa principal de la actual crisis económica que sufre el Estado venezolano, conocido como uno de los

países con mayores reservas de petróleo. Sin embargo, la producción petrolera, que inició a principios de la década de 1920 y que fue dirigida principalmente por inversionistas extranjeros, se detuvo con las conversaciones de nacionalización en los años sesenta y setenta. De 1972 a 1974, el petróleo venezolano cuadruplicó su precio como consecuencia de la crisis del petróleo de 1973, que tuvo lugar debido a la decisión de países del golfo Pérsico de no exportar petróleo a países occidentales. Este aumento sin precedentes en los ingresos del gobierno venezolano permitió al presidente de ese período, Carlos Andrés Pérez, prometer que el país se desarrollaría económicamente en unos pocos años. Pérez comenzó a nacionalizar la industria petrolera para lograr este objetivo; el sector fue nacionalizado completamente en 1976 (Wilpert 2003). Petróleos de Venezuela (PDVSA) fue la empresa resultante, que se encargó de coordinar, planificar y supervisar la industria petrolera. PDVSA fue considerada una de las compañías petroleras más importantes en la década de los ochenta, al comprar refinerías en todo el mundo. Particularmente en Estados Unidos, la compañía venezolana compró en 1986 Citgo Petroleum Corporation (CITGO), cuyas oficinas se encuentran en el corredor energético de la ciudad de Houston, Texas.

El proceso de nacionalización siguió expandiéndose en administraciones posteriores y a diferentes sectores bajo un discurso en contra del neoliberalismo. Antes de 1998, Venezuela había sufrido dos graves problemas financieros. El primero se refiere a la devaluación de la tasa cambiaria de los años ochenta. El 18 de febrero de 1983 se conoce como viernes negro en Venezuela. Esta fecha marcó la primera devaluación importante del bolívar frente al dólar y fue producto de políticas económicas asumidas por el entonces presidente Luis Herrera Campins, con que se impuso una restricción a la salida de divisas. Segundo, la crisis bancaria de 1994 en Venezuela fue un proceso de insolvencia masiva que afectó a la banca privada comercial y produjo la desaparición de algunas entidades financieras prestigiosas del país. Las crisis mencionadas promovieron un aumento de la desigualdad social. Estos eventos crearon una profunda desconfianza en los políticos *pro statu quo* y en el sector empresarial venezolano promotor del neoliberalismo (Gates 2010).

Hugo Chávez, electo como presidente de Venezuela en 1998, prometió acabar con la corrupción y la pobreza generadas por políticas neoliberales. Chávez entró en conflicto con la administración de PDVSA, que durante los 15 años previos se había centrado en producir la mayor cantidad de petróleo posible, independientemente de las cuotas de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Chávez utilizó esta confrontación para argumentar que lo que necesitaba la industria petrolera era una renacionalización completa porque se había vuelto demasiado independiente del Estado (Wilpert 2003). Así, uno de los principales factores de la popularidad del gobierno chavista fue retomar el control de la empresa petrolera nacional PDVSA y utilizar los abundantes ingresos del petróleo, no para beneficio de una pequeña clase oligárquica, como lo habían hecho los gobiernos anteriores, sino para construir la infraestructura necesaria e invertir en los servicios sociales que se necesitaban con urgencia.

Durante los últimos diez años, el gobierno aumentó el gasto social en un 60,6 %, un total de USD 772 mil millones (Muntaner, Benach y Páez Víctor 2012). Además, nacionalizó muchas compañías, desde granjas a fábricas, y dirigió los ingresos petroleros a programas de bienestar e importaciones, basándose en los altos precios del petróleo. Esto tuvo un efecto aparentemente positivo en la economía y redujo significativamente la pobreza y el desempleo (Larmer 2018). Los grupos de izquierda y la población de bajos recursos económicos apoyaron las medidas. No obstante, el sector empresarial y la derecha venezolana mostraron continuamente su descontento a través de protestas organizadas en contra del régimen.

Como sus antecesores, la administración chavista no ha estado exenta de cometer errores. En lugar de administrar adecuadamente los ingresos petroleros durante los años de auge (2005-2014) para sobrevivir las caídas de precios, Venezuela tuvo déficits presupuestarios cada año (Friedman 2017). Desde fines del 2003, el gobierno chavista mantuvo un tipo de cambio sobrevaluado (Corrales 2013). Cuando el petróleo estaba en su punto máximo durante el régimen de Chávez, llegó a USD 140 por barril; sin embargo, para que el presupuesto se igualara, habría tenido que ser de USD 250 por barril (Quintana 2018). En el 2008, cuando los precios del petróleo cayeron temporalmente, la administración continuó

gastando mucho más allá del presupuesto del país y no anticipó la crisis económica que se avecinaba. Los efectos de estas políticas ya habían comenzado a mostrarse en el 2010, con el inicio de una creciente escasez.

Nicolás Maduro, quien sucedió a Chávez después de su muerte en el 2013, ha continuado con las políticas de su antecesor: ha gastado más allá de las capacidades del país y ha empeorado la situación económica (Naím y Toro 2018). La caída de los precios del petróleo en el 2014, de USD 115 por barril a USD 70, asestó otro golpe significativo a la economía venezolana, que es sumamente dependiente del recurso, y desencadenó en el caos que todavía se vive en la actualidad (Ordoñez 2014). La negativa de Maduro en reconocer los problemas económicos y su represión a la oposición junto con la corrupción política empeoraron la situación.

El caos económico en Venezuela coincide con una de las más graves crisis políticas en la historia de la nación. Un mes después del fallecimiento de Hugo Chávez, el 14 de abril de 2014, se llevaron a cabo elecciones para reemplazar al exlíder. Nicolás Maduro, presidente interino desde la muerte de Chávez, se candidatizó como su sucesor. En las elecciones presidenciales más disputadas que habían visto la ciudadanía venezolana desde fines de la década de 1960, Maduro fue elegido presidente de la República Bolivariana; solo un margen de 1,59 puntos porcentuales le dio una victoria sobre su oponente, Henrique Capriles (Masullo 2017). Capriles invitó a sus partidarios a protestar; los manifestantes denunciaron que tenían a un presidente ilegítimo hasta que cada voto se contara nuevamente. Durante las protestas masivas en 2014, fueron arrestadas miles de personas, golpeadas y torturadas, y varias fueron asesinadas por el gobierno de Maduro (Naím y Toro 2018).

El colapso de la economía venezolana y un escenario político conflictivo han motivado a la oposición a tomar medidas radicales y buscar apoyo de la comunidad internacional. La tasa de inflación a fines de 2018 alcanzó el 80 000 % por año; a la población venezolana le resulta casi imposible comprar productos básicos para cubrir sus necesidades diarias (Hanke 2019). La pobreza, el hambre y las enfermedades, que una vez se consideraron casi erradicadas, son actualmente rampantes y la represión a protestantes es permanente.

Más de 4,3 millones de refugiados/as y migrantes venezolanos/as se han visto obligados/as a buscar ayuda humanitaria en el extranjero

(OIM 2019). La mayoría se encuentra en otros países de América del Sur; sin embargo, también existen venezolanos/as en México, América Central, Europa, Estados Unidos, Canadá y el Caribe (Hanson 2018).

Todos estos elementos contribuyeron a que el 23 enero del 2019, Juan Guaidó, un legislador de la oposición, se autoproclamara presidente interino en un esfuerzo por tomar el poder de Maduro, luego de que este último jurara su segundo mandato de seis años. La elección en mayo de 2018 ganada por Maduro es muy disputada por muchos como una reelección corrupta. Desde la autoproclamación de Guaidó como presidente interino, muchos gobiernos extranjeros lo han reconocido oficialmente en el cargo de presidente de Venezuela (Cohen 2019); entre estos se encuentra el ecuatoriano. El presidente Lenín Moreno propuso que se llamara a elecciones libres, con observación internacional, con el objeto de inaugurar una nueva etapa de prosperidad democrática. Además, en un artículo del diario *El Comercio* (2019b) y en la página web del MREMH (2019), se reportó que el gobierno ecuatoriano reconoció a René De Sola Quintero, designado por el presidente interino Juan Guaidó como embajador de la República Bolivariana de Venezuela ante la República del Ecuador.

El éxodo masivo de los/as venezolanos/as, considerado el mayor de Latinoamérica en los últimos 50 años, no es solo el resultado de una crisis económica, sino de la crisis política en Venezuela. Según una entrevista a Eric L. Olson, director adjunto del Programa de América Latina del Centro Wilson, con sede en Washington, y reportada por el diario *El Universo* el 24 de agosto del 2018, la única migración comparable con la de Venezuela sería la de El Salvador, que experimentó una emigración masiva en los años ochenta durante la guerra civil. Las personas venezolanas que han tomado la decisión de migrar lo han perdido todo. Quienes permanecen en el país, con sus ahorros completamente eliminados por la hiperinflación, luchan por comprar productos básicos y mueren debido a la falta de medicamentos asequibles (Ramsey 2017). El/la venezolano/a promedio reportó haber bajado de peso 24 libras en el año 2016 debido a la subida de los precios y la escasez de los alimentos (Ramsey 2017). Esta crisis política y económica ha impulsado la migración masiva venezolana a otros países de la región.

Dada la proximidad geográfica, Colombia se ha convertido en el país de la región que ha recibido el mayor número de ciudadanos/as de Venezuela. Se estima que 4000 migrantes cruzan la frontera hacia Colombia cada día (Janetsky 2019). En la actualidad, más de 1,4 millones de venezolanos/as se encuentran asentados/as en ese país; a pesar de abrumar al gobierno colombiano y sus recursos, este es uno de los países más acogedores y abiertos para los migrantes. Durante muchos años, los roles se invirtieron y muchos/as colombianos/as emigraron masivamente a Venezuela debido a la violencia de los cárteles de la droga, la guerrilla y los grupos paramilitares. Esto ha llevado al Estado y al pueblo colombianos a ser comparativamente más abiertos a los/as migrantes venezolanos/as.

Si bien Perú no comparte frontera con Venezuela, tiene el segundo mayor número de migrantes venezolanos/as después de Colombia. En septiembre del 2019, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) informó que había 860 000 venezolanos/as en Perú (OIM 2019), y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) predijo que ese número alcanzaría los 1,4 millones para fines de 2019 (Dupraz-Dobias 2019). Ecuador cuenta con una menor presencia (pero no por ello irrelevante) de migrantes venezolanos/as. Una cifra reciente revelada por la OIM indica que había 330 000 en el país hasta septiembre del 2019. Sin embargo, un buen número de estas personas usan Ecuador como tránsito para llegar a su destino final en Perú o en Chile. Una vez presentado el contexto de la migración masiva de venezolanos en la región, a continuación discuto las contribuciones del posestructuralismo en el análisis de la política exterior.

Relación entre migración y seguridad: política exterior ecuatoriana y securitización de los flujos migratorios desde Venezuela

La noción foucauldiana de biopoder está directamente relacionada con el control de las especies humanas, entre cuyas características biológicas básicas se encuentra la migración. Esto hace que los Estados la consideren un asunto que debe estar controlado y regularizado, ya que

se relaciona con la higiene de la población en un Estado establecido (Foucault 2003). La regularización de los movimientos migratorios en una vida biopolitizada se refleja en estadísticas recopiladas por Ecuador para monitorear el tipo de población venezolana que ingresa a su territorio. Un artículo del diario *La Hora* (2019b) presentó datos, publicados por el Ministerio de Economía, en el cual se confirma que, desde el 2018, un millón de venezolanos/as ingresaron a Ecuador, de los cuales 250 000 aún se encontraban en el país. En el mismo artículo se detalla que aproximadamente el 20 % de la población venezolana en Ecuador tiene entre cero y 17 años, y debe ser incluida en los servicios de salud y educación.

Según Alberto Castillo Aroca (2018), los/as migrantes venezolanos/as se encuentran en etapa productiva; por ello, una política de integración laboral sería sumamente beneficiosa. La ausencia de este tipo de políticas puede generar un incremento en la tasa de subempleo, informalidad y reducciones salariales que aumentan la tensión entre los/as migrantes y la comunidad receptora ecuatoriana. Por lo tanto, se puede argumentar que lo que contribuye en gran medida a la regularización de la migración venezolana es una técnica del biopoder para ejercer control sobre las vidas de las poblaciones migrantes dentro de un territorio determinado.

El ejercicio del biopoder se manifiesta a través de la vigilancia de la migración masiva de venezolanos/as que ha llevado al gobierno ecuatoriano a declarar un estado de emergencia y facilitar un corredor humanitario. Dado que la biopolítica es un dispositivo de seguridad, el surgimiento de la emergencia se ha convertido en la norma en una vida biopolitizada (Dillon 2007; Dillon y Lobo-Guerrero 2008). En agosto del 2018, el gobierno ecuatoriano declaró en estado de emergencia al sector de movilidad humana en las provincias de Carchi, Pichincha y El Oro, con la finalidad de ayudar a los flujos migratorios inusuales de personas venezolanas que arribaron por la frontera norte. Fueron transportados/as a la frontera sur para que continuaran hacia su destino en Perú y Chile. Según el discurso oficial del gobierno ecuatoriano, este tipo de acciones se sustentan en la protección de los derechos de las personas, independientemente de su condición migratoria. De acuerdo con el Ministerio del Interior de Ecuador, el procedimiento de control

migratorio se encuentra establecido en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y, para el caso de ciudadanos/as venezolanos/as, está determinado en el Estatuto Migratorio Ecuatoriano-Venezolano, cuyo fin es garantizar una migración segura, ordenada y gratuita.

Solicitar pasaporte u otros documentos de identidad a las personas venezolanas que deseen ingresar al Ecuador es un mecanismo de seguridad usado por la biopolítica con el afán de regularizar la movilidad humana. Como se ha indicado, a inicios de agosto del 2018, Ecuador declara el estado de emergencia en tres provincias fronterizas ante la llegada masiva de migrantes venezolanos. Esta medida fue anunciada por la cancillería ecuatoriana, que señaló que se buscaba evitar el tráfico de personas y mejorar el control de sus fronteras. Así, la medida estipulaba que cualquier ciudadano/a de Venezuela que pretendía ingresar en territorio ecuatoriano debería hacerlo con un pasaporte "válido y vigente" (Miranda 2018). A pesar de la declaración de emergencia, esta medida no se llevó a cabo. Un artículo del diario venezolano *El Universal* (2018) reportó que, frente a la decisión de la jueza Judith Naranjo de anular la posibilidad de exigirles el pasaporte, el ministro de Relaciones Exteriores, José Valencia, señaló que Ecuador pediría validación de la cédula de identidad debido a denuncias de falsificación de la misma.

A pesar de que la medida de solicitar pasaporte no se ha llevado a cabo, en un artículo del diario *El Comercio* (2019a), se narra el caso de Juan Rojas y su hija Valentina, a quienes se les negó el ingreso al Ecuador en la oficina de Migración del Puente Internacional de Rumichaca, en la provincia del Carchi. La niña no tenía pasaporte y tampoco contaba con el permiso de salida de la madre para hacer el viaje, pues ella estaba en Lima esperando a su familia. En fin, decisiones como la tomada por la política exterior ecuatoriana se manifiestan como un dispositivo de seguridad usado por la biopolítica con el objeto de regularizar y complicar cada vez más la situación a los/as venezolanos/as que buscan ingresar al país.

Se debe tomar en cuenta que el gobierno de Maduro, a través del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), comenzó a demorar el proceso para obtener el pasaporte. El trámite para la obtención del documento en Venezuela puede requerir más de un año puesto que es de difícil acceso debido a la alta demanda

del mismo (*El Espectador* 2018). Por tal motivo, muchos/as venezolanos/as deciden no esperar y emigran irregularmente.

La securitización de los flujos migratorios desde Venezuela se refleja continuamente en los discursos y las prácticas de la política exterior ecuatoriana. La decisión de Ecuador de solicitar antecedentes penales legalizados y apostillados a ciudadanos/as venezolanos/as se tomó tras el femicidio cometido por un ciudadano de esa nacionalidad en contra de su pareja ecuatoriana, en Ibarra. Activistas de derechos humanos en Ecuador han expresado que esta decisión es otra forma de vulnerar los derechos de movilidad de ciudadanos/as venezolanos/as que escapan de la crisis política y económica de su país. Sin embargo, también refleja un ejercicio de biopoder al incluir el afán de controlar el flujo migratorio y decidir quién tiene derecho a permanecer en el territorio ecuatoriano.

El diario *La Hora* (2019a) incluyó la opinión de Elsie Monge, directora de la Comisión Ecuménica de los Derechos Humanos (CEDHU), frente a esta decisión controversial. Monge explica que "no se puede criminalizar a toda la población venezolana, y que lo que ha hecho el régimen es tratar de desviar la atención ante su ineficacia para combatir la violencia contra la mujer". De hecho, el tema en las redes sociales y en muchos medios no se consideró un problema de violencia de género, sino de nacionalidad. Un día después del femicidio, el entonces presidente del Ecuador, Lenín Moreno, publicó un *tweet* en el que anunciaba la "conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera" (León Cabrera 2019). El femicidio se convirtió en una excusa para ejercer el biopoder frente a la población venezolana y demostrar la permanente cultura xenofóbica en el país.

El biopoder no solo se ha manifestado en el ámbito nacional; en varios mecanismos multilaterales se ha empleado el discurso de emergencia para promover la democracia y regularizar la migración masiva de la población venezolana afectada por la crisis económica y política que actualmente aflige a su país. Una muestra de ello es el Grupo de Lima (GL), creado en agosto del 2017 en la capital peruana, donde se reunieron ministros de Relaciones Exteriores y representantes de países de la región (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia,

Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú) para discutir una solución pacífica a la crisis del Estado venezolano. En el 2018, Ecuador se unió al GL y rechazó la posibilidad de una intervención militar; el Estado ecuatoriano a través de la cancillería ha insistido que "solo una salida pacífica y democrática podrá resolver con legitimidad y de forma duradera la crisis venezolana". A inicios del 2019, este grupo reafirmó su respaldo al presidente interino Juan Guaidó. En términos foucauldianos, se puede argumentar que la posición ecuatoriana como Estado miembro del GL demuestra que una solución democrática y sin intervencionismo extranjero es la forma de gubernamentalidad que se busca alcanzar tanto en Venezuela como en la región. La gubernamentalidad, en cuanto racionalidad política, está destinada a la seguridad interna y externa de los Estados. Así la biopolítica refleja un conjunto de dispositivos de gobierno que facilita la gestión política de la vida de una población no solo en términos nacionales, sino también regionales.

Si comparamos los Estados de Ecuador y Colombia, podemos concluir que el segundo ha ejercido el biopoder en menor medida debido a su postura de fronteras abiertas con los/as migrantes venezolanos/as. La excanciller colombiana, María Ángela Holguín, reconoció el deber moral de ayudarlos por su apoyo en el pasado; muchos habitantes de Colombia se mudaron a Venezuela debido al conflicto interno. Por tal motivo, el gobierno colombiano ha implementado medidas a corto plazo para ayudar con la afluencia de la migración venezolana y ha tenido que hacerlo rápidamente porque Colombia no era un destino habitual de migración. Entre las medidas está la apertura del Centro de Atención Transitoria para migrantes venezolanos/as, ubicado en Villa del Rosario, en el departamento de Santander (Cancillería de Colombia 2018). El gobierno también decidió otorgar la ciudadanía a muchos/as niños/as venezolanos/as nacidos/as en suelo colombiano, además de proporcionar educación, vivienda y servicios de salud (*El Tiempo* 2019). Ha habido algunos casos de xenofobia hacia inmigrantes venezolanos/as por parte de ciudadanos/as colombianos/as, tales como negarse a rentarles vivienda. Un evento notable fue cuando un grupo de colombianos/as arrojó cócteles molotov a un grupo de personas venezolanas en el lugar donde se alojaban (*Semana* 2018).

A pesar de las distintas respuestas de los gobiernos colombiano y ecuatoriano, las poblaciones de acogida reaccionan de manera similar. Ambas comparten la opinión de que la pérdida de empleo en sus países se debe a la mano de obra barata de los/as migrantes venezolanos/as. Si bien es cierto que Colombia tiene menores controles sobre los/as migrantes, la presión está aumentando puesto que países vecinos han implementado requisitos de visa que están produciendo una carga mayor sobre el gobierno colombiano. Sin embargo, los líderes colombianos continúan convencidos de mantener su política abierta independientemente de las decisiones de los vecinos de implementar más controles de migración y han sido críticos con estos países. Por ejemplo, al referirse al requisito de la visa humanitaria en Ecuador, el excanciller colombiano, Carlos Holmes Trujillo, considera que cada Estado es soberano, con el derecho de decidir qué medidas tomar para enfrentar el flujo migratorio proveniente de Venezuela. Sin embargo, piensa que "la exigencia de documentos o visas no evitará que los migrantes venezolanos sigan saliendo de su país para sobrevivir, sino que tendrá como consecuencia un aumento de la migración irregular" (*El Tiempo* 2019). Por su parte, cuando ejercía como viceministro ecuatoriano de Movilidad Humana, Carlos Alberto Velástegui explicó que el proceso de otorgar la visa iniciaría el lunes 28 de octubre del 2019 y finalizaría el 31 de marzo de 2020. Esta visa tenía como objetivo facilitar el acceso a los/as venezolanos/as a una regularización dentro del país, pero también brindar herramientas para que pudieran integrarse social y económicamente, y contribuir al bienestar y seguridad de la comunidad de acogida (Voz de América 2019). De acuerdo con la cancillería ecuatoriana, la solicitud de esta visa era un trámite en línea en el cual tanto adultos como menores de edad deberían presentar su pasaporte hasta cinco años después de la fecha de caducidad del mismo. Asimismo, se exigiría un certificado de antecedentes penales apostillado, legalizado o validado por las autoridades venezolanas. Una vez que se hubieran cumplido los pasos del trámite, se otorgaría una cita para una entrevista, la cual se llevaría a cabo de manera presencial únicamente en los consulados ecuatorianos en Caracas, Bogotá y Lima. La visa tendría una vigencia únicamente de dos años.

Ecuador se ha caracterizado por ser un país xenofóbico. Varios discursos reflejan prácticas de rechazo al "otro", por ejemplo, la criminalización

de ciudadanos/as colombianos/as que escapaban del conflicto armado, solicitando el estatus de refugiado/a, o de cubanos/as que aprovecharon la medida que se dio durante el gobierno de Rafael Correa de no solicitar visado por una estadía menor de 90 días en el país y que se quedaron permanentemente. La xenofobia en Ecuador promueve un mayor control del ingreso de migrantes no solo venezolanos/as, sino también de otros países. La biopolítica como ejercicio de poder en temas migratorios busca la regularización de quién puede ingresar y quién puede quedarse de manera permanente en territorio ecuatoriano, siempre y cuando contribuya a la productividad del Estado.

Conclusiones

La aplicación del posestructuralismo en el análisis de la política exterior es extremadamente pertinente. En primera instancia, nos invita a desafiar aquello que se acepta como "verdad" o "conocimiento universal" ya que la teoría duda de la posibilidad de alcanzar verdades universales, pues un mundo socialmente construido no puede existir independiente de nuestras propias interpretaciones. Además, el "conocimiento" llega a ser aceptado como universal debido a la prominencia de ciertas élites o grupos de poder, quienes luego se lo imponen a otros miembros de la sociedad. Para los/as posestructuralistas, el lenguaje es uno de los elementos cruciales en la creación y perpetuación de un discurso dominante. A través de él, ciertos actores, conceptos y eventos se colocan en pares jerárquicos, denominados oposiciones binarias, con el afán de crear un significado que perpetúa las actuales relaciones de poder. Estas oposiciones reflejan distinciones entre *bueno* versus *malo*, *nosotros* versus *ellos*, o *ciudadano* versus *no-ciudadano/migrante*.

La disciplina de las RR. II. incluye estas oposiciones y las élites las utilizan tanto para crear un significado a partir de ciertos eventos como para permitir que este significado sea fácilmente absorbido y aceptado por el público en general. En el análisis de la política exterior desde el posestructuralismo, el cuestionamiento de verdades absolutas nos permite discernir cómo ciertos discursos y políticas sirven para reforzar el dominio y el poder de ciertos actores dentro de las relaciones internacionales.

En este capítulo he aplicado el posestructuralismo al contexto latinoamericano. He explicado la respuesta de Ecuador a través de su política exterior a la actual crisis migratoria venezolana. He discutido la importancia del análisis de la política exterior desde el posestructuralismo basándome en los conceptos de biopoder y biopolítica desarrollados por Michel Foucault. He empleado estos conceptos en el análisis de la relación entre migración y seguridad, con el afán de entender la manera en la cual los flujos migratorios desde Venezuela se han securitizado en Ecuador.

Por medio de este caso de estudio, se ejemplifica la pertinencia de la biopolítica para comprender la migración como objeto securitizador de la política exterior. Basándome en la noción foucauldiana de biopolítica, he argumentado que aquello que contribuye a la extrema securitización y regularización de la migración masiva venezolana y, por ende, la posición de la política exterior ecuatoriana frente a dicho fenómeno, es la emergencia del biopoder en las prácticas y discursos de control migratorio. Estos discursos que controlan y securitizan la migración venezolana en Ecuador han sido construidos por el gobierno y la élite que manejan la política exterior del país como una verdad absoluta que se impone en la sociedad con el fin de legitimar prácticas excluyentes de la movilidad del "otro". Simplemente se busca regularizar la movilidad humana sin darle un trato humanitario o un énfasis de integración a la comunidad de acogida.

A pesar de que no fue discutido en este capítulo, considero que es necesaria más investigación sobre el empleo de la biopolítica para regularizar la movilidad del "otro" no solamente como amenaza, sino como "vector del virus", en tiempos de una pandemia como el coronavirus, por parte de los gobiernos de Ecuador y otros países de la región. La pandemia ha alentado a muchos Estados a tomar medidas estrictas y únicas contra los/as migrantes, refugiados/as y solicitantes de asilo al considerarlos posibles portadores del virus. En nombre de la salud pública, estas medidas han incluido cierres de fronteras, cuarentenas, traslados y cierres de campos de refugiados. Así, la prevención de la propagación del virus ha impactado duramente en los derechos humanos de las personas en situación de movilidad.

Referencias

Agamben, Giorgio. 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Editado por Daniel Heller-Roazen. Stanford, CA: Stanford University Press.

Barnett, Michael, y Raymond Duvall, eds. 2004. *Power in global governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bigo, Didier. 2008. "Security: A Field Left Fallow". En *Foucault on Politics, Security and War*, editado por Michael Dillon y Andrew W. Neal, 93-114. Londres: Palgrave Macmillan.

Campbell, David. 1998. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. 2.ª ed. Manchester: Manchester University Press.

Cancillería de Colombia. 2018. "Centro de Atención Transitoria para migrantes venezolanos ha atendido 38 personas desde su apertura". 5 de febrero. https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/centro-atencion-transitoria-migrantes-venezolanos-ha-atendido-38-personas-su-apertura

Castillo Aroca, Alberto. 2018. "Venezolanos en Ecuador: destino de esperanzas (parte 1)". *Observatorio Latinoamericano de Desarrollo Sostenible*, 20 de julio. https://www.olds2030.org/2018/07/venezolanos-en-el-ecuador-esperanzas-laborales.html

Castro-Gómez, Santiago. 2015. *Historia de la gubernamentalidad I: Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. 2.ª ed. Bogotá: Siglo Del Hombre.

Cohen, Luc. 2019. "How Venezuela got here: A timeline of the political crisis". *ABS -CBN News*, 29 de enero. https://news.abs-cbn.com/overseas/01/29/19/how-venezuela-got-here-a-timeline-of-the-political-crisis

Corrales, Javier. 2013. "The House That Chavez Built." *FP* (*Foreign Policy*), 7 de marzo. https://foreignpolicy.com/2013/03/07/the-house-that-chavez-built/

Dillon, Michael. 2007. "Governing Terror: The State of Emergency of Biopolitical Emergence". *International Political Sociology* 1 (1): 7-28. doi:10.1111/j.1749-5687.2007.00002.x

Dillon, Michael, y Luis Lobo-Guerrero. 2008. "Biopolitics of security in the 21st century". *Review of International Studies* 34 (2): 265-292. https://www.jstor.org/stable/40212521

Donoso, Claudia. 2020. "The Biopolitics of Migration: Ecuadorian Foreign Policy and Venezuelan Migratory Crisis". *Journal of Borderlands Studies*. doi:10.1080/08865655.2020.1713854

Duffield, Mark. 2007. *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples.* Cambridge: Polity.

Dupraz-Dobias, Paula. 2019. "Worries grow as more Venezuelans look to Peru". *The New Humintarian*, 11 de enero. https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2019/01/11/Peru-Venezuela-worries-grow-refugees-migrants-crisis

El Comercio. 2019a. "Migrantes que llegan a Rumichaca cuentan lo difícil que es apostillar un documento en Venezuela". 24 de enero. https://www.elcomercio.com/actualidad/migrantes-rumichaca-venezolanos-documentos-ecuador.html

— 2019b. "Ecuador reconoce a designado de Juan Guaidó, René de Sola Quintero, como nuevo embajador de Venezuela". 7 de febrero. https://www.elcomercio.com/actualidad/cancilleria-reconocimiento-rene-sola-quintero.html

El Espectador. 2018. "¿Por qué es tan difícil sacar el pasaporte en Venezuela?". 12 de febrero. https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/por-que-es-tan-dificil-sacar-el-pasaporte-en-venezuela-articulo-738727

El Universal. 2018. "Ecuador pedirá validación de cédula de identidad a venezolanos por denuncias de falsificación". 25 de agosto. http://www.eluniversal.com/internacional/18726/ecuador-pedira-validacion-de-cedula-de-identidad-a-venezolanos-pese-a-anulacion-de-exigencia-de#

Enríquez Sánchez, Leandro, y Victoria Zapata. 2014. "Una visión postestructuralista de la política exterior peronista: Las fuentes internas de su identidad". *CONfines* 10 (20): 91-116. http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v10n20/v10n20a5.pdf

Epstein, Charlotte. 2011. "Who speaks?: Discourse, the subject and the study of identity in international politics". *European Journal of International Relations* 17 (2): 327-350. doi: 10.1177/1354066109350055

Evans, Brad. 2010. "Foucault's Legacy: Security, War and Violence in the 21st Century". *Security Dialogue* 41 (4): 413-433. doi: 10.1177/0967010610374313

Foucault, Michel. 1973. *El orden del discurso*. Traducido por Alberto González Troyano. Barcelona: Tusquets.

— 1990. *History of Sexuality.* Vol.1 *An Introduction.* Londres: Vintage Books Edition.

— 2003. *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France 1975-1976.* Nueva York: Picador.

— 2007. *Security, Territory and Population: Lectures at the Collège de France 1977-1978*. Nueva York: Picador.

Friedman, Uri. 2017. "How Populism Helped Wreck Venezuela". *The Atlantic*, 4 de enero. https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/06/venezuela-populism-fail/525321/

Gates, Leslie. 2010. *Electing Chavez: The business of anti-neoliberal politics in Venezuela*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Gibson-Graham, Katherine. 2002. "Intervenciones posestructurales". *Revista Colombiana de Antropología* 38 (ene.-dic.): 261-286. https://www.redalyc.org/pdf/1050/105015289011.pdf

Hanke, Steve. 2019. "Venezuela's Hyperinflation Hits 80 000 % Per Year in 2018". *Forbes*, 1 de enero. https://www.forbes.com/sites/stevehanke/2019/01/01/venezuelas-hyperinflation-hits-80000-per-year-in-2018/#573c87474572

Hansen, Lene. 2012. "Discourse analysis, post-structuralism and foreign policy". En *Foreign Policy, Theory, Actors and Cases*. 2.ª ed., editado por Steven Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 94-109. Oxford: Oxford University Press.

Hanson, Rebecca. 2018. "4 charts show Venezuela's worsening migrant crisis". *The Conversation*, 6 de septiembre. http://theconversation.com/4-charts-show-venezuelas-worsening-migrant-crisis-102464

Janetsky, Megan. 2019. "Here's why Colombia opened its arms to Venezuelan migrants until now". *FP* (*Foreign Policy*), 14 de enero. https://foreignpolicy.com/2019/01/14/heres-why-colombia-opened-its-arms-to-venezuelan-migrants-until-now/

Krieger, Peter. 2004. "La deconstrucción de Jacques Derrida (1930-2004)". *Anales del Instituto de Investigaciones Estética* 26 (84): 179-188. http://www.scielo.org.mx/pdf/aiie/v26n84/v26n84a9.pdf

La Hora. 2019a. "Organizaciones de DD. HH. cuestionan política migratoria". 23 de enero. https://www.lahora.com.ec/noticias/organizaciones-de-dd-hh-cuestionan-politica-migratoria/

— 2019b. "Ecuador invirtió 71,6 millones en servicios sociales para migrantes venezolanos en 2018". 12 de abril. https://lahora.com.ec/noticia/1102235941/ecuador-invirtio-716-millones-en-servicios-sociales-para-migrantes-venezolanos-en-2018

Larmer, Brook. 2018. "What 52 000 Percent Inflation Can Do to a Country". *New York Time Magazine*, 1 de noviembre. https://www.nytimes.com/2018/11/01/magazine/venezuela-inflation-economics.html

León Cabrera, José Maria. 2019. "La xenofobia en Ecuador empuja a migrantes venezolanos a salir del país". *New York Times Español*, 28 de enero. https://www.nytimes.com/es/2019/01/28/ecuador-ibarra-venezolanos/

Masullo, Juan. 2017. "Making sense of 'La Salida': Challenging left-wing control in Venezuela". En *Global Diffusion of Protest: Riding the Protest Wave in the Neoliberal Crisis*, editado por Donatella della Porta, 85-112. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Miranda, Boris. 2018. "Por qué Ecuador decidió exigir pasaporte a los miles de ciudadanos de Venezuela que ingresan cada día en el país". *BBC*, 17 de agosto. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45227142

MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). 2019. "Ecuador otorga beneplácito al señor René de Sola Quintero como nuevo Embajador de la República Bolivariana de Venezuela", 7 de febrero. http://bit.ly/embvenec

Muller, Benjamin. 2004. "Globalization, Security, Paradox: Towards a Refugee Biopolitics". *Refuge: Canada's Journal on Refugees* 22 (1): 49-57. doi: https://doi.org/10.25071/1920-7336.21317

Muntaner, Carles, Joan Benach y María Páez Víctor. 2012. "The Achievements of Hugo Chavez". *Counter Pounch,* 14 de diciembre. https://bit.ly/3HDysg7

Murcia Gómez, Verónica, y Óscar Moreno Martínez. 2008. "La postura de la representación y del discurso: O un trastrocamiento de la metáfora usual de la nación". *Signo y Pensamiento* 27 (53): 38-58.

Naím, Moisés, y Francisco Toro. 2018. "Venezuela's Suicide: Lessons from a Failed State". *Foreign Affairs*, 15 de octubre. https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2018-10-15/venezuelas-suicide

Neumann, Iver. 1998. *Uses of the Other: "The East" in European Identity Formation.* Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

OIM (International Organization of Migration). 2019. "Venezuela Refugee and Migrant Crisis". Acceso el 13 de noviembre. https://www.iom.int/countries/venezuela

Ordoñez, Silvana. 2014. "Venezuela's future? 'Barbarity and people looting'". *CNBC*, 1 de diciembre. https://www.cnbc.com/2014/12/01/falling-crude-oil-prices-crush-venezuelas-ailing-economy.html

Quintana, Ana. 2018. "The Troubling Situation in Venezuela". Por Tim Doescher. *The Heritage Foundation*, 17 de agosto. https://herit.ag/3DmJUKq

Ramsey, Geoff. 2017. "Regional Responses to the Venezuelan Exodus". *Venezuelan Politics and Human Rights* (blog), 19 de noviembre. https://bit.ly/2XjRcNf

Reid, Julian. 2005. "The Biopolitics of the War on Terror: A Critique of the 'Return of Imperialism'. Thesis In International Relations". *Third World Quarterly* 26 (2): 237-252. https://doi.org/10.1080/0143659042000339100

Semana. 2018. "Alerta por xenofobia en contra de los venezolanos en Colombia". 1 de junio. https://www.semana.com/nacion/articulo/xenofobia-en-colombia-contra-los-venezolanos/569808

Van Dijk, Teun, coord. 2000. *El discurso como interacción social*. Barcelona: Gedisa.

Voz de América. 2019. "Ecuador inicia proceso de visas humanitarias para migrantes venezolanos". 24 de octubre. https://www.voanoticias.com/a/ecuador-inicia-proceso-de-visas-humanitarias-para-migrantes-venezolanos/5138056.html

Wilpert, Gregory. 2003. "The Economics, Culture, and Politics of Oil in Venezuela". *Venezuelanalysis*, 30 de agosto. https://venezuelanalysis.com/analysis/74

Capítulo 3
Política exterior desde el enfoque de los Estados pequeños: comportamiento de Ecuador en la Organización de Países Exportadores de Petróleo, 2007-2017

Pryanka Peñafiel Cevallos

Introducción

Tradicionalmente, el análisis de política exterior (APE) se ha enfocado en el estudio de las grandes potencias como actores fundamentales y decisores del sistema mundial. Esto, a pesar de que, en la actualidad, el mundo se compone, en su mayoría, de Estados pequeños. Para el número de países que existen, la referencia más aceptada es el número que participan en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), integrada por 193 Estados miembros, además de dos Estados observadores: Palestina y la Santa Sede. Por tanto, contando a estos dos tendríamos 195, de los cuales 108 se consideran Estados pequeños.[1] Si los clasificamos por medidas cuantificables, por ejemplo, el número de habitantes, y consideramos a un Estado pequeño aquel que tiene no más de 20 millones, 136 países son pequeños. Por otro lado, si nos referimos a Estados con una superficie menor a un millón de km^2, existen 165 pequeños, es decir, el 85 % de países del mundo. El estudio sobre su comportamiento en la política internacional genera cada vez mayor investigación, pues varios casos de estudio evidencian que los países pequeños no tienen un comportamiento único o generalizado sino

[1] El número de Estados pertenecientes al Forum of Small States, una agrupación informal no ideológica y no geográfica creada en Singapur en 1992. Tiene el objetivo de discutir y promover posiciones comunes sobre temas de interés mutuo, dándoles así una mayor voz en la ONU. A junio de 2020, comprende 108 países y se reúne algunas veces al año para discutir temas de interés para los miembros (Ministry of Foreign Affairs 2020).

depende de una serie de variables, tanto domésticas como internacionales. Antes de existir el enfoque en la política exterior de Estados pequeños, se argumentaba que representaban vulnerabilidad y debilidad en el sistema internacional, pero, según Baker (1959), no siempre es así. No se puede predeterminar y minimizar las conductas de los Estados pequeños en relación a su tamaño, pues esa misma condición podría resultar beneficiosa para proyectarse en el sistema internacional.

Si centramos la investigación específicamente en los territorios ubicados en Latinoamérica y, a más de su clasificación por el tamaño de su territorio y población, sumamos como variable su capacidad económica, encontraríamos que la mayoría de países son pequeños. En relación al producto interno bruto del año 2019 (Banco Mundial 2020), menor a 2000 millones de dólares americanos, 17 de 23 países latinoamericanos podrían ubicarse en esta categoría. Los datos expuestos anteriormente referentes al número de Estados pequeños, a nivel global, pero sobre todo en la región de América Latina, realzan la necesidad de analizar la política exterior desde un enfoque específico para estos países, considerando sus propios objetivos, necesidades y aspiraciones. Lo hace también su capacidad para ser actores internacionales activos mediante el uso de la diplomacia, la presencia en las organizaciones internacionales, la defensa del derecho internacional, la autonomía y el desarrollo de otras virtudes cualitativas que no se ven limitadas por su tamaño.

En este capítulo, realizamos un APE desde el enfoque de Estados pequeños. Partimos desde un abordaje sobre el surgimiento y desarrollo del estudio de estos Estados como un campo independiente de otras disciplinas, tomando en cuenta sus preferencias y diferencias en relación a los Estados medianos y grandes. Asimismo, exponemos los distintos enfoques para el estudio y comprensión de su política exterior, desde la interrelación de los niveles de análisis y las teorías de RR. II. La pregunta que planteamos para guiar esta investigación es cómo los Estados pequeños aprovechan su participación en organismos internacionales para avivar su presencia en el sistema internacional. De acuerdo al análisis teórico, argumentamos que las organizaciones internacionales son espacios adecuados para el cumplimiento de los intereses de estos Estados, pues son arenas para aplicar instrumentos efectivos de política exterior, como la negociación y la diplomacia.

Desarrollamos este trabajo bajo una metodología cualitativa y, como método, el estudio de caso. El caso escogido es la participación de Ecuador dentro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) desde su reingreso en 2007 hasta el 2017. Por medio de este caso, analizamos la manera en que los Estados pequeños utilizan las organizaciones internacionales como plataformas para llegar a consensos, hacer escuchar sus voces y generar alianzas con otros actores del sistema internacional, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de sus objetivos nacionales. El caso seleccionado es relevante además porque evidencia el rol de un Estado pequeño dentro de una organización constituida bajo los preceptos de la Cooperación Sur-Sur, en la cual le es menos difícil posicionar sus intereses y participación en las discusiones globales y toma de decisiones de temas estratégicos como la producción y venta de petróleo. En nuestro estudio empírico, argumentamos que Ecuador aprovechó su participación en la OPEP como una plataforma para proyectarse internacionalmente y hacer escuchar su voz en las discusiones globales de temas petroleros. De esta manera, y a pesar de ser un país pequeño, pudo posicionar tres iniciativas propias, las cuales respondían tanto a su agenda internacional como a sus objetivos nacionales. La OPEP fue usada como un espacio para profundizar el multilateralismo, generar alianzas y redes de apoyo además de reconocimiento por parte de los países petroleros más importantes del mundo.

Las fuentes para el estudio empírico son entrevistas semiestructuradas, discursos y análisis documental. Entrevistamos a tomadores de decisión de la política exterior ecuatoriana durante el período de estudio para entender las aspiraciones e intereses del Ecuador dentro de la OPEP. Por otro lado, los documentos seleccionados para el análisis fueron: Constitución de la República Ecuador (CRE 2008), *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017* (Senplades 2013), comunicados oficiales emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y la Presidencia de la República de Ecuador en los que detallan la participación del país dentro de la OPEP. Además, tomamos en cuenta discursos del expresidente Rafael Correa, del excanciller Guillaume Long y de los ministros de petróleos de esa época. Como fuente adicional usamos comunicados de prensa de la OPEP y noticias periodísticas de medios de comunicación reconocidos.

Este trabajo empieza con un recorrido teórico del estudio de los Estados pequeños, analizando su origen, los diferentes enfoques y la complejidad al momento de establecer una definición para estos Estados. En esta misma línea nos planteamos explicar el comportamiento de su política exterior para encontrar ciertos rasgos específicos en su conducta basándonos en: i) la influencia de los niveles de análisis; ii) la aplicación de las teorías de las RR. II. Posteriormente, empleamos el liberalismo para analizar el caso ecuatoriano dentro de la OPEP en el período 2007-2017. Analizamos las generalidades de la política exterior de Ecuador en el período de estudio y tres iniciativas que explican cómo los Estados pequeños pueden maximizar sus beneficios dentro de una organización internacional: i) la propuesta ambiental de un impuesto ecológico; ii) el fortalecimiento de la institucionalidad internacional y de redes de apoyo; iii) el mecanismo para estabilizar precios mediante la reducción de la producción. Finalmente, recogemos las conclusiones principales del APE, exponiendo los hallazgos de la investigación y los discutimos en relación con la teoría.

El estudio de los Estados pequeños

Aunque desde la Primera Guerra Mundial los Estados pequeños tuvieron roles importantes entre las tensiones de las grandes potencias, el estudio de los mismos dentro de las RR. II. empezó a ganar mayor prominencia a partir de su comportamiento en la Segunda Guerra Mundial. Según varios analistas, estos países desarrollaron enfoques alternativos en su conducta internacional, alejándose de las clásicas premisas de vulnerabilidad en el sistema, alineamiento a las potencias y peligro de desaparición (ej. Baker 1959). Estudiar su comportamiento se volvió todavía más relevante durante la Guerra Fría y sobre todo después de esta, pues en Europa y Asia Central nacieron nuevos países, entendidos como Estados pequeños, cuyas autoridades buscaban un lugar dentro del sistema internacional (Cooper y Shaw 2009).

En el mundo actual existen más países pequeños que grandes y poderosos. Aplicar una teoría general para analizar el comportamiento de los Estados, independiente de su condición y tamaño, resulta

insuficiente. Por esta razón, varios autores empezaron a desarrollar argumentos aplicables para los pequeños, partiendo de que sus necesidades, intereses, recursos y problemas son distintos a los de los grandes o medianos. Desde un punto de vista analítico y de formulación de política exterior, es necesario plantear ciertos problemas propios de los Estados pequeños. Estos incluyen su capacidad de adaptación a un entorno internacional caracterizado por la asimetría en el poder, sus posibilidades de acción dentro de su entorno regional y global, sus limitaciones frente a la consecución de objetivos (Cooper y Shaw 2009) y, sobre todo y especialmente importante para nuestro análisis, su integración con otros actores o a través de instituciones internacionales para reducir su vulnerabilidad y hacer escuchar sus voces.

Para el estudio de los Estados pequeños no es fácil hallar una sola definición y aquí es donde nos enfrentamos a un primer gran desafío. Hey (2003a) argumenta inclusive que "una definición precisa no es necesaria". La primera interrogante cuando se estudian los países pequeños es cómo entender el significado de pequeño, es decir, cuáles están dentro de esta categoría y cuáles no. Las definiciones clásicas, en su mayoría, parten del concepto de pequeño en comparación con los grandes Estados, pues utilizan medidas relacionadas a las variables positivistas del poder y la capacidad material. Dicho de otro modo, los Estados pequeños serían aquellos que no portan las características de los poderosos a nivel internacional.

Intentando definirlos de mejor manera y no solo a través de sus opuestos, las personas que estudian los Estados pequeños han abordado el significado de pequeño desde características o elementos propios del Estado. Algunas de ellas, partiendo desde una perspectiva positivista, lo evalúan a través de medidas cuantitativas, como las extensiones territoriales o poblacionales. Otras lo categorizan desde el tipo y tamaño de poder que poseen, por ejemplo, desde las fuerzas militares o las capacidades económicas. Por otro lado, según el constructivismo, la condición de pequeñez tiene un significado más amplio que involucra una identidad nacional y la percepción de otros actores (Salgado 2017).

No obstante, estas importantes categorizaciones resultan un poco ambiguas. Un aspecto más fundamental aún es preguntarse sobre su rol en el sistema internacional (Baehr 1975). Es decir, si están caracterizados por

la debilidad o la fortaleza, la vulnerabilidad o la influencia, la autonomía o la dependencia. Goestchel (1998) aborda el poder entendido desde la influencia y la autonomía: en sentido positivo sería la influencia, "la capacidad de un individuo, o grupo de individuos, para modificar la conducta de otros individuos o grupos de la manera que él desea" (Goetschel 1998, 15). En cambio, el poder en sentido negativo es la autonomía, "la capacidad de evitar que otros afecten su propio comportamiento" (Goetschel 1998, 15).

Lo que nos preguntamos entonces es si los Estados pequeños a partir de su condición pueden obtener poder generando influencia y a su vez mantener su autonomía, evitando alinearse inevitablemente a una gran potencia, como han sugerido las teorías clásicas. Según Goetschel (1998, 16), "hay situaciones en las que los atributos de poder cuantitativos no son esenciales. Los Estados pequeños pueden intentar compensar su debilidad cuantitativa tradicional enfatizando las virtudes cualitativas, como la mediación, la construcción de puentes u otros medios no coercitivos".

El poder no necesariamente genera liderazgo e influencia y no solo las grandes potencias pueden ejercer tal influencia. Wilcox (1967, 80) señala que "la mayoría de las relaciones internacionales existen en los niveles de negociación y de búsqueda de influencia, y aquí los pequeños Estados tienen gran fuerza". Por ejemplo, pueden ejercerla a través de herramientas efectivas y exitosas de política exterior. Según Wilcox (1967), las políticas exitosas son aquellas que descansan en un interés mutuo que se logra mediante la negociación, la comunicación abierta y los objetivos compartidos.

Lo cierto es que una vez que el Estado ha asimilado su condición de pequeño, puede tener una política exterior y de seguridad que le permita adquirir poder en los términos señalados, compensando su déficit de capacidades materiales y, además, definir el comportamiento de política exterior más adecuado a través de las virtudes cualitativas (Goetschel 1998; Cooper y Shaw 2009). Cuando se han reconocido como pequeños, pueden emprender políticas encaminadas a aumentar su autonomía e influencia, o su capacidad de resiliencia (Cooper y Shaw 2009), ya sea con base en sus propios recursos estatales o a través del apoyo de una organización internacional u otros Estados con los cuales compartan similares intereses e identidades.

Otra discusión encontrada en los estudios de los Estados pequeños gira en torno a cómo ejercer efectivamente esa influencia, dentro de instituciones internacionales o fuera de ellas. Según una primera visión, pueden desarrollarse mejor dentro de estas instituciones porque buscarán aliados comunes para cumplir con sus objetivos de política exterior (Do Céu Pinto 2014; Hey 2003b). La segunda visión no establece a las organizaciones internacionales como ambientes incondicionales para el cumplimiento de metas de los Estados pequeños. Según este argumento, la pequeñez puede ser usada de manera positiva en la construcción de identidades estatales. "Los Estados pueden, de hecho, 'eligen' definirse a sí mismos como pequeños, precisamente como una estrategia de ganar más influencia sobre su entorno" (Browning 2006, 673). Por ejemplo, en la mediación de conflictos armados internacionales, los pequeños pueden utilizar su condición para presentarse como pacíficos y altruistas sin representar una amenaza (Stokke 2014; Moolakkattu 2005).

Según Hey (2003a), no hay un comportamiento único ni generalizado de los Estados pequeños. Al contrario, existen numerosos comportamientos a veces contradictorios entre sí, pues depende de las condiciones nacionales e internacionales bajo las cuales operen. Es decir, pueden responder de manera diferente a situaciones similares, por ejemplo, centrar su estrategia en instrumentos económicos o diplomáticos, elegir posiciones neutrales, gastar recursos en la garantía de su seguridad, o actuar dentro o fuera de una organización internacional. Por lo tanto, para explicar de mejor manera la política exterior de estos Estados y encontrar ciertos rasgos específicos en su conducta nos basaremos en: i) la influencia de los niveles de análisis y ii) la aplicación de las teorías de las RR. II. en el APE.

Niveles de análisis y comportamiento de los Estados pequeños

Los niveles de análisis han sido utilizados desde perspectivas racionalistas y constructivistas para explicar cómo se comportan los actores del sistema internacional. Desde los años sesenta, autores como James Rosenau (1969) y David Singer (1961) discutían sobre la importancia

de correlacionar los estudios nacionales e internacionales. A pesar de la dificultad de realizar una investigación integral, Rosenau explicaba que el traslape del ámbito nacional e internacional era inevitable. Así mismo, Singer justificaba la importancia de los niveles de análisis desde sus capacidades y utilidades descriptivas, explicativas y predictivas para un mayor crecimiento teórico en los estudios internacionales. Para el estudio de los Estados pequeños también resulta relevante atender al nivel individual, nacional y sistémico al intentar explicar cómo estos influyen o determinan su comportamiento.

A partir de una revisión extensa de la literatura y coincidiendo con el trabajo de Rosenau y sus preteorías,[2] Hey (2003b) explica que el nivel de análisis sistémico es el de mayor impacto en la política exterior de Estados pequeños. Según la autora, esto "refleja el grado en que las restricciones sistémicas se han integrado en las ambiciones de política exterior de los Estados pequeños" (Hey 2003b, 187). Una característica de estos países, en su comportamiento dentro del sistema, es que, en su mayoría, participan en organizaciones internacionales, se adhieren o ratifican tratados y normas que les permiten mejorar su influencia en la política y su situación económica. La mayoría recurre a organizaciones internacionales de "un país/un voto", pues les permite tener una participación en similares condiciones a los países grandes, tratando de influir dentro de las dinámicas de poder. Por lo tanto, Hey (2003b) concluye que la inactividad de algunos países en instituciones internacionales no está relacionada con su pequeñez sino con una participación poco activa dentro del sistema. Aunque también se deja claro que unirse a organizaciones internacionales siempre es una opción atractiva para los países pequeños pues mejora su poder relativo.

El estatal o nacional es el nivel de análisis menos apropiado para estudiar el comportamiento de política exterior de Estados pequeños, aunque las personas que estudian el tema reconocen que "la variable doméstica juega un papel contextual a veces abrumador, de la misma manera que lo hace el sistema" (Hey 2003b, 189). Más que el Estado como unidad, son las variables domésticas, como el tipo de régimen, su nivel de desarrollo y su ideología, las que pueden explicar la configuración de la

[2] Véase Rosenau (1990).

política exterior de países como Ecuador (Hey 2003b). La diferenciación entre el tipo de régimen es de vital importancia. Algunos autores señalan que los Estados que cuentan con democracias fuertes y consolidadas tienen menos interés en generar una política exterior que les permita ganar apoyo, pues ya gozan de una legitimidad internacional. Mientras tanto, países con democracias nuevas o menos desarrolladas tienen más interés por construir una política exterior legitimadora, pero para estos regímenes generalmente la legitimidad tiene que caer sobre el gobierno de turno y no tanto sobre la imagen nacional del Estado (Hey 2003b). Otros trabajos que dan relevancia a este nivel de análisis se enfocan sobre la contribución al estudio de los países pequeños desde los debates sobre democratización y descentralización (Veenendaal y Corbett 2014).

Por último, el nivel individual exhibe mayor poder explicativo en la conducta de los Estados pequeños. Esto es consistente con una noción de larga data en la investigación del tema: que la política exterior de la mayoría es el dominio de un líder poderoso, y a menudo caprichoso (Hey 2003b, 192). Dicho en otras palabras, la conducción de la política exterior depende en gran parte de las preferencias del líder del gobierno y de su equipo de asesores ministeriales en el ámbito de las relaciones exteriores, en el caso ecuatoriano del presidente y de los encargados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

La primacía del nivel individual en la política exterior está relacionada con el nivel de desarrollo de los países, pues demuestra la debilidad del servicio diplomático, los pocos controles institucionales sobre el ejecutivo o el fuerte presidencialismo. En muchos países, como Ecuador, el gobierno nacional tiene la competencia exclusiva sobre los asuntos de RR. II. Aunque sea evidente la influencia de los líderes nacionales, las decisiones muchas veces también responden a las presiones ejercidas por los actores domésticos y las condiciones sistémicas.

Si bien el nivel individual tiene mayor poder explicativo, sobre todo en contextos donde los regímenes tienen liderazgos fuertemente personalizados, esto no excluye que factores del nivel estatal y sobre todo el sistémico tengan influencia. Por ejemplo, los líderes a menudo se destacan como dinámicos y efectivos, pero trabajan en un entorno internacional en el que los límites a las ambiciones y la efectividad se dan por sentados. En conclusión, conceptualmente es más preciso analizar

la política exterior de los países pequeños desde la interrelación de los niveles de análisis, en lugar de clasificarlos por separado.

Teorías de relaciones internacionales y el APE de los Estados pequeños

Algunos autores han señalado que el análisis de los Estados pequeños muchas veces continúa desconectado de los debates más destacados en RR. II. (Cooper y Shaw 2009), cuando en realidad su comportamiento de política exterior puede ser mejor explicado a partir de las premisas que plantean las teorías de RR. II. A continuación, se presenta un análisis desde las principales corrientes teóricas: realismo, liberalismo y constructivismo.

Para el realismo la cualidad de pequeñez es definida en términos negativos, es decir, como una característica de vulnerabilidad dentro del sistema internacional. Los Estados pequeños son aquellos que no poseen medidas cuantificables preponderantes, ya sea en el tamaño del territorio, su población o el volumen de su economía. Dicho en otras palabras, el realismo clásico y el neorrealismo ponen especial énfasis en estudiar el comportamiento de países grandes en el sistema, sus intereses y las relaciones que se establecen (ej. Morgenthau 1986; Waltz 2001; Mearsheimer 2001). Es por esto que relega de su estudio los Estados pequeños, otorgándoles mínima importancia debido a que consideran que su vulnerabilidad en el sistema no les permite influir significativamente en el cambio de las relaciones de poder a nivel internacional.

Según el enfoque realista-racionalista, los Estados pequeños son actores que necesariamente tienen que alinearse a una gran potencia para garantizar su supervivencia en un mundo conflictivo. Por lo tanto, su influencia y autonomía son casi nulas. Bajo estas premisas esta teoría no puede explicar cómo algunos países, sin necesidad de contar con grandes medidas en lo territorial, económico o militar, influyen en ciertas temáticas de la política internacional. Según el neorrealismo, en particular, no se toma en cuenta el nivel individual y estatal, sino que se trata de explicar el comportamiento del Estado pequeño desde su ubicación en el sistema mundial. Por lo tanto, aunque tiene mucha

fuerza explicativa en términos de poder e intereses de seguridad, tiene una limitación significativa al momento de explicar el comportamiento de países que no tienen capacidades materiales prominentes.

El constructivismo, como un enfoque o metateoría de las RR. II., parte de la noción de que el mundo no está dado, sino que ocurre una constante construcción de identidades, intereses e ideas (Wendt 1992). Dentro de la política exterior constructivista, los Estados pequeños son definidos a partir de percepciones, "es decir, si las personas e instituciones de un Estado generalmente se perciben a sí mismos como pequeño, o si los pueblos y las instituciones de otros Estados perciben ese Estado como pequeño" (Hey 2003a, 3). Esta percepción está basada en la identidad y en los intereses que un Estado proyecta. Por lo tanto, la pequeñez no es una vulnerabilidad, ni un limitante al momento de garantizar su autonomía e influencia en el sistema internacional, sino que pueden usar una política exterior exitosa basada en su identidad e intereses para proyectarse en la política internacional.

Este significado de lo pequeño toma en cuenta el factor psicológico, el reconocimiento propio del Estado, la definición o percepciones de otros actores y sobre todo la interacción que se produce entre los Estados pequeños y otros agentes. Por lo tanto, entiende dichos países desde la comprensión intersubjetiva del Estado con los otros. Así, "el Estado pequeño se considera como la construcción social de una entidad política soberana basada en la comprensión compartida y el reconocimiento colectivo del Estado como pequeño dentro de la comunidad nacional e internacional" (Salgado 2017, 45).

Según la definición de Estados pequeños desde la perspectiva constructivista, se relega la primacía de las medidas cuantificables para explicar su comportamiento en la política exterior. Los elementos que les dotan de agencia para proyectarse en el sistema internacional son las ideas, la cultura, las normas, los valores, entre otros. Moldean y construyen la identidad del Estado, la misma que se ve reflejada mediante las acciones y los comportamientos desarrollados en la política internacional. Especialmente las ideas son el elemento fundamental para configurar la realidad social de cada Estado. Pueden explicar y comprender la realidad construida, de manera que haya un entendimiento profundo de la realidad y que el Estado pequeño lo pueda

utilizar a su favor. En esta realidad se constituyen también nuevos intereses, identidades y normas.

Mientras tanto, el liberalismo comparte ciertos supuestos positivistas, partiendo de la racionalidad de los Estados. La diferencia que encontramos en la política exterior liberal o neoliberal es la posibilidad de conducir un sistema internacional cooperativo y pacífico a través del comportamiento de los Estados apegado a la ley y a las instituciones internacionales. El liberalismo tiene su raíz en Hugo Grocio quien afirmó que los Estados, como la gente, son básicamente racionales y están sometidos al cumplimiento de la ley; por lo tanto, la agresión y la guerra pueden ser eliminadas mediante una acción colectiva o multilateral.

En el liberalismo y el neoliberalismo, los Estados son los actores colectivos más importantes, entendidos como actores pluralistas, no unitarios. Pero también los actores no estatales y los transnacionales, como las organizaciones internacionales, poseen una agencia importante. La política exterior liberal de los Estados pequeños se enfocará en analizar cuáles son los efectos de las instituciones y prácticas sobre el comportamiento de los países (Doyle 2012). Este presupuesto es especialmente importante para el análisis siguiente, pues se entiende que utilizarán las instituciones como escenarios y arenas para construir alianzas y presentarse en el sistema internacional con mayor fuerza, aumentando así su poder relativo. Para los institucionalistas neoliberales, los Estados deciden cooperar, a pesar de la anarquía internacional, porque se dan cuenta de que tendrán interacciones futuras con los mismos actores.

La política exterior de los países pequeños debe estar encaminada a compensar su déficit de poder material en el sistema internacional. Esto hace que presenten un comportamiento no conflictivo, amparado en las normas internacionales y en las organizaciones internacionales y multilaterales que promuevan un entorno libre de amenazas. Es decir, a falta de recursos materiales coercitivos, estos Estados sacan provecho de "virtudes cualitativas, tales como herramientas de política y estrategia basadas en la no coerción" (Goetschel 1998, 22), fortaleciendo así una coyuntura en la que su autonomía no se vea afectada.

A nivel sistémico, los Estados pequeños conscientes de su condición "participan en organizaciones internacionales y recurren a regímenes, leyes y normas mundiales para mejorar su influencia política y prosperidad económica" (Hey 2003b, 187). La participación en organizaciones internacionales o regionales favorece a estos países en cuanto les brinda la oportunidad de tener representación. Además, dichas organizaciones se convierten en vitrinas para que los miembros pequeños puedan impulsar proyectos y, mediante la negociación con otros Estados, aprobarlos. A pesar de que los Estados pequeños encuentran grandes ventajas al participar dentro de organizaciones internacionales, no se debe obviar el hecho de que las organizaciones funcionan bajo lógicas de poder internacional. Por eso, el Estado pequeño podrá aprovechar su participación si se trata de organizaciones donde le permitan influir en los aspectos que le son convenientes. "Esto sugiere que las organizaciones internacionales benefician mejor a los Estados pequeños en aquellas áreas donde los Estados poderosos están dispuestos a adoptar un enfoque supranacional" (Hey 2003, 188).

En la siguiente sección explicaremos el comportamiento de los Estados pequeños desde el enfoque liberal. Definimos a los pequeños como países con una superficie y población pequeñas y un índice de desarrollo económico limitado, pero que además de estas variables se constituyen como interesados en propiciar el multilateralismo a través de su participación en organizaciones internacionales. La cooperación internacional les brinda la oportunidad de tener un rol importante en las discusiones globales, a pesar de su tamaño, logrando así que sus ideas sean escuchadas en temas que les resultan estratégicos. Por lo tanto, los Estados pequeños son aquellos que apoyan la construcción de un mundo basado en el derecho, las organizaciones y los regímenes internacionales, en el cual puedan participar independientemente de su tamaño. Esto les permitirá garantizar su seguridad y cumplir sus objetivos de política exterior sin encontrarse en una situación de riesgo. Además, se convierte en una plataforma de presentación ante otros Estados, donde mediante la diplomacia, pueden ubicar en la agenda temas que les interesan, como lo veremos a continuación en el caso del Ecuador y su participación en la OPEP.

Generalidades de la política exterior petrolera del Ecuador

Los principios tradicionales han guiado la política exterior ecuatoriana; estos incluyen la defensa de la soberanía, la no injerencia, la paz internacional. Es decir, como Estado pequeño tradicionalmente ha tenido una posición como defensor del derecho internacional y de estándares morales y no como violador de los mismos. Respecto a los organismos internacionales, desde el retorno a la democracia Ecuador se propuso fortalecerlos, especialmente los económicos. Sin embargo, no es sino hasta la Constitución vigente, adoptada durante el gobierno del expresidente Rafael Correa, en que Ecuador definió con mayor fuerza los principios de política exterior en relación con el sistema internacional, a través de

> la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados [...], la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, y el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural (CRE 2008, 416).

De esta manera, desde el 2008, Ecuador promovió una política exterior favorable al fortalecimiento de organismos internacionales, sobre todo, la presencia del país en organizaciones en donde pueda tener una participación equitativa y donde su voz pueda generar algún impacto. Este argumento fue señalado en la sección anterior, cuando reflejábamos sobre cómo los Estados pequeños se apoyan en las instituciones internacionales para proyectarse globalmente, generar alianzas e involucrarse en los debates mundiales. Como parte de esta iniciativa y este cambio profundo de política exterior, después de 15 años de ausencia, en 2007 Ecuador inició su proceso de reingreso a la OPEP.

Desde los años setenta, Ecuador cambió su modelo exportador debido a la crisis de la exportación bananera y la modernización del Estado. Así fue cómo surgió el auge petrolero y el nuevo modelo exportador, del que Ecuador depende hasta la actualidad. En 1972, se instaló el Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas, presidido

por el general Guillermo Rodríguez Lara quien inició la exportación petrolera aprovechando la coyuntura internacional de altos precios de los hidrocarburos. El gobierno de Lara aceleró la modernización del Estado mediante iniciativas que anteponían el rol de lo público y la autoridad estatal sobre los recursos naturales. Como parte de esta política, inició el pedido de ingreso a la OPEP por primera vez y, al mismo tiempo, impulsó "el control estatal de la explotación y comercialización petrolera" (Ayala Mora 2008, 38).

La OPEP es una organización intergubernamental creada en la conferencia de Bagdad en 1960 por los gobiernos de Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela. Actualmente, la organización cuenta con 13 países miembros[3] y tiene su sede en Viena, Austria. Su misión es coordinar y unificar las políticas petroleras de los países miembros y asegurar la estabilización de los mercados petroleros para garantizar un suministro eficiente y económico de petróleo a los consumidores, un ingreso estable para los productores y un retorno justo del capital para aquellos que invierten en la industria (OPEC 2020a). Según el boletín estadístico anual de la OPEP de 2019, el 43 % de la producción mundial de petróleo y el 79,4 % de las reservas se encuentran en países miembros de la OPEP (OPEC 2020b). Por esta razón es una organización importante en la regulación de precios a nivel mundial y sus decisiones pueden influir fuertemente en el mercado petrolero global.

Ecuador suspendió su participación en 1992, bajo la presidencia de Sixto Durán Ballén, por varios motivos. Primero, manifestaba que la decisión se basó en las altas cuotas que representaba la presencia en la organización para un país pequeño como Ecuador. Además, salir de la OPEP le permitiría aumentar su producción de barriles diarios para financiar el presupuesto estatal. Finalmente, no consideraba a la OPEP como una organización que apoyara con financiamiento o transferencia de tecnología, por lo que la pertenencia más perjudicaba que beneficiaba al país (Ortega 1992; Vásconez 2017). Estas afirmaciones respondían

[3] Después de su fundación, se integraron Qatar (1961), Indonesia (1962), Libia (1962), Emiratos Árabes (1967), Argelia (1969), Nigeria (1971), Ecuador (1973), Gabón (1975), Angola (2007), Guinea Ecuatorial (2017) y Congo (2018). Ecuador suspendió su participación en 1992 y retiró su membresía en enero de 2020. Indonesia suspendió su participación en noviembre de 2016. Qatar terminó su membresía en enero de 2019.

al ejercicio de una política neoliberal apegada a los intereses de las grandes corporaciones financieras.

En 2007, bajo la presidencia de Rafael Correa, Ecuador mostró sus intenciones de retomar su participación en la OPEP. Ante este anuncio, el presidente de la organización, Mohamed bin Dhaen Al Hamli, manifestó que el país seguía siendo miembro pleno, pues su participación solo fue suspendida en 1992, por lo que solo bastaba una carta para reincorporarse y el pago de la deuda pendiente por cuotas atrasadas que ascendía a 4,7 millones de dólares (*El Universo* 2007). Es así que, el 23 de octubre de 2007, Ecuador reingresó a la OPEP y, en noviembre del mismo año, el entonces presidente Correa asistió a la tercera cumbre de la OPEP, en la que declaró:

> Hoy impulsamos nuestra reincorporación desde una doble perspectiva: la de fortalecer con nuestra presencia latinoamericana a este organismo, y reencontrarnos con la solidaridad entre productores, para que con políticas debidamente concertadas podamos mantener el delicado equilibrio entre el abastecimiento adecuado del mercado, un justo pago para los productores y la preservación del medio ambiente (Correa 2007).

Según la visión de política exterior de ese momento, Ecuador debía apoyarse en las organizaciones internacionales para tener beneficios en términos materiales. Por ejemplo, la OPEP brindó apoyo para saldar la crisis producida por la ruptura del oleoducto ecuatoriano en 1987 para que el país pudiera cumplir sus compromisos de abastecimiento al mercado internacional. Además, estos escenarios podrían servirle para convertirse en emprendedor de normas y proyectos internacionales, por ejemplo, la idea de crear el Banco de la OPEP, como instrumento de financiamiento y desarrollo. Esta visión se ajusta a los comportamientos generalmente asumidos por los Estados pequeños, quienes buscan espacios de coordinación y negociación en organizaciones internacionales para compensar su déficit en poder cuantitativo y optan por las alianzas para proyectar roles que fuera de ellas no podrían representar. El apego y apoyo a la OPEP estarían presentes en la política exterior de Ecuador durante los diez años de gobierno de Correa y los dos primeros años de

su sucesor Lenin Moreno, quien en octubre de 2019 anunció el retiro del Ecuador a partir del 1 de enero de 2020.

La política económica del país durante esa época distaba mucho de las políticas neoliberales. Al contrario, se enfocaba en la apropiación estatal de recursos no renovables que generen amplias rentas. Ecuador implementó medidas como "la creación, el fortalecimiento y la capitalización de empresas públicas en sectores claves [...] y la renegociación de contratos con diversas transnacionales" (Senplades 2013, 52). De ahí se derivaba la necesidad del país de tener control sobre el precio del petróleo, pues se contemplaba una amplia participación estatal en los ingresos y regalías que se producen en el sector. Según el Plan de Desarrollo de 2013, "el Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota". En ese sentido, su presencia en la OPEP ayudaba a cumplir los objetivos nacionales pues la organización trataba de asegurar precios altos a nivel global. A continuación, analizaremos algunos de los momentos clave del comportamiento de Ecuador en la OPEP entre 2007 y 2017.

Un Estado pequeño en medio de los grandes países petroleros

Desde el reingreso de Ecuador a la OPEP en el 2007, el país llevó una agenda muy dinámica para liderar algunas propuestas a nivel internacional. En esta sección explicaremos tres acciones importantes de política exterior que le permitieron tener un rol activo, teniendo como vitrina a esta organización internacional: i) la propuesta ambiental de un impuesto ecológico; ii) el fortalecimiento de una institucionalidad internacional y de redes de apoyo; iii) el mecanismo para la estabilización de precios mediante la reducción de la producción.

En el primer discurso de Rafael Correa ante la OPEP, en 2007, Ecuador propuso la implementación de un "eco-impuesto" a las exportaciones de petróleo. Este tributo consistía en un gravamen ambiental al precio del barril de petróleo, el mismo que sería administrado por los países de la OPEP para la ejecución de proyectos sustentables que apoyaran la transformación de la matriz energética, la conservación ambiental y

la lucha contra el cambio climático (Senplades 2013, 231). Uno de los padres de la economía ecológica, Herman Daly, fue quien planteó la creación del impuesto en 2001. Años más tarde, Correa retomó la iniciativa y la presentó en su reingreso a la OPEP en 2007. Por esta razón, el eco-impuesto fue conocido como Daly-Correa (Poch 2007).

Ecuador, por medio de su presidente, defendía la necesidad de impulsar a la OPEP como coordinador mundial y un actor político para la lucha contra las emisiones de CO^2, reconociendo el fracaso del Tratado de Kioto. La propuesta consistía en aplicar un impuesto del 3 % a las emisiones de dióxido de carbono producidas por el petróleo exportado. Este impuesto lo gravarían los países importadores con el objetivo de obtener "justicia climática, al lograr que los consumidores de petróleo paguen más por las emisiones que van a producir" (Correa 2010). Inclusive, se proponía que el impuesto no aplicara únicamente a los países de la OPEP, sino a nivel mundial. De esta manera, se puede analizar cómo Ecuador pretendió presentarse como emprendedor de normas y defensor de los estándares morales que señalamos en la sección precedente, como la justicia y la defensa del medio ambiente.

Lo que más llamaba la atención de esta propuesta era el destino de los fondos recaudados. Ecuador propuso que el impuesto sirviera para investigar el cambio climático, apoyar energías alternativas y compensar a los países víctimas del cambio climático. Según el expresidente, el impuesto podría financiar programas de reducción de la pobreza, investigación y desarrollo tecnológico para la reducción de los gases de efecto invernadero, diversificación de la matriz energética y ayuda a los países pobres para mitigar los efectos del cambio climático. Ecuador promovía el fondo a la par y en el marco de la iniciativa Yasuní ITT. La propuesta, formulada entre 2007 y 2013, consistía en dejar en tierra el petróleo del campo Ishpingo-Tambococha-Tiputini, dentro de Parque Nacional Yasuní en la Amazonía ecuatoriana, a cambio de que el mundo pagara una compensación de cinco dólares por barril no explotado (Martínez-Alier 2009). Entre los beneficios de la iniciativa se encontraban: no interferir en los territorios de los grupos aborígenes no contactados en la Amazonía y mantener la reserva de la biosfera y contribuir a la reducción de emisiones de carbono. Entonces, los fondos generados por el impuesto podrían financiar también esta clase de iniciativas ambientales que interesaban de sobremanera a Ecuador.

Además de analizar los comportamientos e iniciativas de los Estados pequeños dentro de una organización, es importante preguntarnos sobre los efectos y las repercusiones de esas conductas a nivel internacional. La iniciativa Yasuní-ITT tuvo resultados globales, regionales y académicos, lo que logró proyectar al país como emprendedor de normas durante los años en los que la propuesta tuvo vigencia. Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizó una consultoría para ofrecer estimaciones sobre la recaudación potencial del ecoimpuesto Daly-Correa aplicable a las exportaciones mundiales de petróleo para el período 2020-2030. En el informe se señaló que el potencial de la recaudación esperada sería de 11,4 miles de millones de dólares anuales en el año 2020 con una tasa de 1 % y entre 11,2 y 12,2 millones hacia el año 2030. Por lo tanto, se concluyó que, aunque es difícil establecer una gobernanza global ambiental, la implementación del ecoimpuesto con esquemas de negociación bien diseñados podría sentar las bases para lograr acuerdos eficaces (Antón 2017) y resaltaba la necesidad de aplicar la propuesta ecuatoriana. Por otro lado, en 2014, el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, también destacó las acciones realizadas por Ecuador para proteger el medio ambiente, entre esas el uso de energías no contaminantes y la propuesta de un impuesto a nivel global (Presidencia de la República del Ecuador 2020a).

Respecto a la segunda iniciativa, sobre el fortalecimiento de una institucionalidad internacional y de redes de apoyo, Ecuador buscó en la OPEP una plataforma para generar alianzas y propuestas. En la sección anterior analizamos cómo los Estados pequeños buscan aliados internacionales para aumentar su poder relativo y generar estas redes. Un planteamiento de Ecuador para la OPEP, mencionado en los discursos de las cumbres de 2007 y 2010, fue en relación a la moneda en la que se realizan las transacciones petroleras. La propuesta consistía en lograr que todos los intercambios se cotizaran y se realizaran en una moneda estable, evitando que parte de la riqueza se transfiera al país emisor de la divisa en la que se tasa el crudo (Correa 2007, 2010). La misma fue respaldada y discutida en ambas cumbres por los miembros de la OPEP y presentaba a Ecuador en un rol anti sistémico, es decir, como un país cuestionador de la estructura internacional de transacciones de petróleo.

Asimismo, en el 2007, Ecuador propuso crear el banco de la OPEP. Como analizamos, uno de los principios de la política exterior ecuatoriana era la promoción de un mundo multipolar. Por tanto, buscaba apoyar o promocionar alternativas a las corporaciones financieras creadas en Bretton Woods. El banco de la OPEP funcionaría como un instrumento de financiamiento y desarrollo para los miembros de la organización y para países subdesarrollados. Es decir, el banco abriría la oportunidad de operar bajo el esquema de la cooperación Sur-Sur, asegurando el apoyo a los países pequeños subdesarrollados que necesitaran apoyo financiero y técnico. Otra propuesta fue la creación de un Fondo Mundial de Compensación, Mitigación y Adaptación, encargado de administrar los ingresos obtenidos del ecoimpuesto y redistribuir estos recursos a los países subdesarrollados y en vías de desarrollo para proyectos de desarrollo sostenible. Estas iniciativas eran constantemente presentadas en las reuniones ministeriales y presidenciales a las que acudía los representantes de Ecuador.

Con motivo del retorno a la OPEP, Ecuador reingresó como miembro pleno del Fondo para el Desarrollo Internacional (OFID), institución multilateral de financiamiento. Esto le permitió acceder a financiamiento económico, por ejemplo, en 2013 para un proyecto de mejora de técnicas agrícolas para lograr mayor seguridad alimentaria en Perú y Ecuador; y en 2016 el OFID le otorgó una ayuda de emergencia para proveer suministros esenciales a las víctimas del terremoto y apoyar las operaciones de emergencia realizadas por la Cruz Roja Ecuatoriana (OPEC Fund 2020). Pero lo que es más importante es que el gobierno ecuatoriano encontraba oportunidades políticas dentro del fondo. Así lo afirmó uno de los representantes gubernamentales: "OFID es un puente hacia otras regiones del mundo –África, Asia y el Medio Oriente– con las que queremos un mayor acercamiento [...]; el retorno del Ecuador representa el fortalecimiento de América Latina para ser un modelo de desarrollo y progreso" (MREMH 2014).

Respecto a las redes de apoyo, a través de la OPEP, Ecuador expuso dos de sus propuestas ambientales para conseguir respaldo internacional. La iniciativa Yasuní ITT fue presentada en la reunión 148 en 2008. El objetivo de la diplomacia ecuatoriana fue invitar a los miembros a invertir en la iniciativa. La OPEP respaldó la propuesta porque

se enmarcaba en los objetivos sobre energía y protección del medio ambiente presentados en la III Cumbre de Jefes de Estado de 2007 (Ministerio de Minas y Petróleos 2020). En la reunión 165 en 2015, la representación ecuatoriana ante la OPEP socializó la demanda del país ante la compañía petrolera Chevron. La organización, por medio de una resolución, expresó "su apoyo al ejercicio de derechos soberanos sobre sus recursos naturales, de acuerdo al Derecho Internacional, un derecho sustentado en las Declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OPEP de Argelia, Caracas y Riad" (MREMH 2015). Además, hizo un llamado para negociaciones encaminadas a conseguir una resolución pacífica e imparcial, respetando la soberanía ecuatoriana (TeleSurtv 2015). Estos eventos explican cómo Ecuador pudo generar alianzas y apoyos a nivel internacional por parte de los países exportadores de petróleo más importantes, a partir de su presencia en la OPEP.

Finalmente, la tercera iniciativa a la que hacemos referencia es la creación de un mecanismo para la estabilización de precios al reducir la producción. La propuesta fue pensada desde 2015 por autoridades de un conjunto de países; planteaba una regulación con base en la elasticidad cantidad-precio. Ecuador fue uno de los países que más empeño puso en fortalecer la propuesta, exponiéndola en diferentes espacios multilaterales como la IV Cumbre de Países Árabes y América del Sur. Según el entonces presidente Correa: "Si la OPEP reduce la producción actual en apenas 1,6 % de la demanda mundial de petróleo, los precios podrían recuperarse significativamente [... y] se puede buscar un precio de equilibrio que impida el desmesurado incremento de oferta en el mediano plazo" (Presidencia de la República del Ecuador 2015).

Como señalamos, la política económica y la gestión de recursos no renovables en Ecuador estaban enfocadas en el aprovechamiento de las ganancias por parte del Estado, por lo que se entiende el intento de detener la caída en los precios del petróleo, pues todo aumento o estabilización del precio significaba un beneficio para el Estado (MREMH 2016).

Según especialistas del APE de Estados pequeños, estos establecerán alianzas con otros dentro de las organizaciones internacionales porque les permite tener mayor visibilidad e influencia. En tal sentido, durante el 2016 y 2017, Ecuador lideró la propuesta en la OPEP y negoció con

varios actores internacionales para que tuviera acogida (Long 2020). Aunque fue ampliamente discutida por varios países miembros de la OPEP desde el 2015, fue recién en 2018 cuando empezaron a alcanzarse algunos resultados. Durante la reunión de noviembre de ese año, en Viena, se tenía previsto analizar la estabilización de los precios del petróleo. Días antes, el secretario general de la organización mantuvo diálogos con los negociadores. En su visita a la presidencia de Ecuador, reconoció el papel que jugó el país andino en el encuentro realizado en Argelia en septiembre del mismo año, en donde logró presentar la propuesta a algunos países miembros y no miembros de la OPEP. Según sus palabras, "Ecuador ha sido la voz de la razón, de la estabilidad y del diálogo constructivo entre países miembros y no miembros de la OPEP, es la voz que lidera un posible acuerdo" (OPEC 2016).

Finalmente, en la reunión de noviembre del 2018, los países miembros de la OPEP acordaron reducir un millón 200 mil barriles diarios de su producción desde enero de 2019 por seis meses, con la posibilidad de renovar el acuerdo por seis meses más (*El Comercio* 2018). Un mes después, el 7 de diciembre en Viena, los 15 miembros y los diez países no miembros[4] de la organización, pactaron un nuevo acuerdo de reducción de precios. La propuesta se materializó en el compromiso de los países no miembros para regular el precio a través del control en la producción, reduciéndola en aproximadamente 558 mil barriles de crudo diarios (Notimundo 2016). Según las palabras del excanciller Guillaume Long, exrepresentante del país en la OPEP, durante este tiempo el Ecuador jugó un papel clave:

> Logramos reducir la producción de la OPEP en alianza con Rusia, lo que significó aumentar el precio del petróleo, cuando su precio estaba bajísimo, logramos no ahondar la baja del precio e incluso recuperar el precio del petróleo. Entonces ahí el Ecuador logró participar de este esfuerzo, eso significa que los otros países ven al Ecuador, hay una mayor visibilidad y participación en discusiones que son mundiales, dejar un rol periférico en el juego geopolítico internacional (Long 2020, post de Facebook).

[4] Azerbaiyán, Baréin, México, Guinea Ecuatorial, Kazajistán, Malasia, Omán, Rusia, Sudán, Sudán del Sur.

La iniciativa fue celebrada por los hacedores de política exterior de Ecuador pues significó un "acuerdo histórico". Este tercer ejemplo refleja que las decisiones o acciones estratégicas de política exterior en el tema petrolero estuvieron dirigidas al control de un factor externo, el precio del petróleo, pero en el fondo estaban direccionadas a tener un doble efecto, en el exterior y el interior del país. Es decir, el rol que jugó como impulsador del mecanismo para estabilizar los precios tenía el objetivo de generar un reconocimiento y mayor visibilidad internacional, utilizando su condición de país pequeño para asumir el rol de mediador y negociador entre las grandes potencias. También tenía un efecto directo dentro del país, pues como se ha señalado, gran parte del presupuesto general del Estado se financia a través de la venta de petróleo. Estabilidad en el precio de petróleo significaba menores incertidumbres y desafíos en el manejo de su política económica.

Conclusiones

El APE desde el enfoque de los Estados pequeños presenta varios desafíos. Primero, la necesidad imperante de plantear un enfoque de estudio exclusivo para estos países, lo cual supone el reconocimiento a las necesidades, las opciones, los objetivos y las aspiraciones de política exterior, distintas a las que proponen los Estados medianos o las grandes potencias. También reconoce la influencia que pueden generar dentro del sistema internacional, más allá de las premisas dominantes realistas. Por lo tanto, es especialmente importante estudiar las capacidades de los Estados pequeños a través de los elementos de negociación y diplomacia que en varias circunstancias son aplicados con mayor efectividad que logran algunos Estados potencias. Segundo, es fundamental definir conceptualmente al Estado pequeño para tener un acercamiento teórico y metodológico apropiado, de manera que quede claro cómo estamos entendiendo lo pequeño, la política interior de estos países y el contexto en el cual se desarrollan sus RR. II. y de política exterior.

Otro desafío del APE desde el enfoque de los Estados pequeños se radica en adaptar el estudio de su comportamiento a herramientas teóricas que puedan servir de apoyo. En este capítulo hemos sugerido el

entendimiento a partir de la influencia de los niveles de análisis y la aplicación de las teorías de las RR. II. Respecto a la primera, es importante tomar en cuenta la interrelación del nivel individual, estatal y sistémico; al tener en cuenta la interdependencia de estos elementos nos permite establecer un debate entre la capacidad de maniobra del Estado pequeño como agencia y el sistema internacional como estructura. Respecto a la segunda, podemos utilizar las corrientes realistas, liberales, constructivistas e inclusive la teoría crítica para acercarnos a la conceptualización de lo pequeño mediante las principales premisas que plantean las teorías en relación al papel de los actores en el sistema internacional. En nuestro caso de estudio, analizamos cómo las organizaciones internacionales se convierten en espacios adecuados para el desarrollo de los Estados pequeños, pues permiten la consecución de objetivos e intereses de política exterior a través de alianzas y virtudes cualitativas, como la negociación.

El comportamiento de Ecuador en la OPEP durante el período estudiado muestra cómo un país pequeño diseñó su agenda de política exterior con base en su aspiraciones o intenciones y objetivos contenidos en las políticas de Estado (Constitución, planificación, leyes), las políticas de gobierno (plan de gobierno, tendencia ideológica) y las políticas hacia autoridades colectivas del sistema internacional (otros Estados y la misma OPEP). Estos objetivos, de generar visibilidad de Ecuador y aumentar su influencia a nivel internacional, se materializaron mediante la utilización de instrumentos de política exterior como la negociación y la diplomacia y mediante acciones como declaraciones, discursos, iniciativas y tratados. Para Ecuador, esta estrategia de política exterior estaba direccionada a tener un efecto hacia el exterior a fin de generar prestigio y reconocimiento. Pero también estaba direccionada hacia el interior, pues lo que estaba en juego era la capacidad operativa del Estado y los recursos económicos que percibiría fruto de su participación en la OPEP y la extracción de petróleo a un precio estable.

Resumiendo, los países pequeños utilizan las organizaciones internacionales como plataformas para llegar a consensos, hacer escuchar sus voces y generar alianzas con otros actores del sistema internacional, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Referencias

Antón, Arturo. 2017. "El impuesto Daly-Correa: Estimaciones preliminares sobre su potencial recaudatorio". CEPAL, Agencia Alemana de Cooperación Internacional. LC /W.729, 13 de febrero. http://hdl.handle.net/11362/40940

Ayala Mora, Enrique. 2008. *Resumen de Historia del Ecuador*. 3.ª ed. Quito: Corporación Editora Nacional.

Baehr, Peter R. 1975. "Small States: A Tool for Analysis". *World Politics* 27 (3): 456-466. https://doi.org/10.2307/2010129

Baker, Annette. 1959. *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*. Londres: University of Chicago Press.

Banco Mundial. (2020). "PIB (UMN a precios actuales) - Latin America & Caribbean". Acceso el 8 de julio. https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CN?locations=ZJ

Browning, Christopher S. 2006. "Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature". *Cambridge Review of International Affairs* 19 (4): 669-684. https://doi.org/10.1080/09557570601003536

CRE (Constitución de la República del Ecuador). 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre.

Cooper, Andrew y Timothy Shaw. 2009. "The Diplomacy of Small States at the Start of the Twenty-first Century: How Vulnerable? How Resilient?". En *The Diplomacy of Small States at the Start of the Twenty-first Century: Between Vulnerability and Resilience*, editado por Andrew Cooper y Timothy Shaw, 1-18. Londres: Palgrave Macmillan.

Correa, Rafael. 2007. "Intervención del presidente Rafael Correa ante la III Cumbre de la OPEP, Riad". Discurso presentado en la III Cumbre de la OPEP, Riad, noviembre 18. https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/18-11-07DiscursoAnteIIICumbreOPEP.pdf

— 2010. "Inauguración de la 158 Cumbre de la OPEP". Discurso presentado en Inauguración de la 158 Cumbre de la OPEP, Quito, diciembre 11. https://www.presidencia.gob.ec/2010-12-11-inauguracion-de-la-158-cumbre-de-la-opep/

Do Céu Pinto, Maria. 2014. "A Small State's Search for Relevance: Peace Missions as Foreign Policy". *International Peacekeeping* 21 (3): 390-405. https://doi.org/10.1080/13533312.2014.938580

Doyle, Michael. 2012. "Liberalism and foreign policy". En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. 2.ª ed., editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 54-77. Oxford: Oxford University Press.

El Comercio. 2018. "OPEP+ recortará producción petróleo en 1,2 millones barriles diarios". 7 de diciembre. https://www.elcomercio.com/actualidad/opep-recortara-produccion-petroleo-precio.html

El Universo. 2007. "Ecuador aún es miembro de OPEP". 16 de marzo. https://www.eluniverso.com/2007/03/16/0001/9/B4F3B-381447D4E229EBEEFB6A7D69D98.html

Goetschel, Laurent. 1998. "The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe". En *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*, editado por Laurent Goetschel, 9-32. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Hey, Jeanne A. K. 2003a. "Introducing Small State Foreign Policy". En *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, editado por Jeanne A. K. Hey, 1-12. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

— 2003b. "Refining our understanding of small state foreign policy". En *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, editado por Jeanne A. K. Hey, 185-195. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Long, Guillaume. 2020. "Tu voz migrante: Integración latinoamericana". *Radio La Calle*. Acceso el 9 de junio. https://www.facebook.com/watch/live/?v=1273496156170001&ref=watch_permalink

Martínez-Alier, Joan. 2009. "Una economía pospetrolera". En *Aportes para una estrategia ambiental alternativa: Indicadores de sustentabilidad y políticas ambientales*, compilado por Montserrat Albán, Joan Martínez-Alier y Cristina Vallejo, 225-229. Quito: Senplades / PNUD / CISMIL.

Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W.W. Norton & Company.

Ministerio de Minas y Petróleos. 2020. "Iniciativa Yasuní-ITT: La gran propuesta de un país pequeño". Acceso el 13 de junio. https://opsur.files.wordpress.com/2009/07/yasuni-itt.pdf

Ministry of Foreign Affairs. 2020. "Smalls States". Acceso el 10 de julio. https://www.mfa.gov.sg/SINGAPORES-FOREIGN-POLICY/International-Issues/Small-States

Moolakkattu, John Stephen. 2005. "Peace Facilitation by Small States: Norway in Sri Lanka". *Cooperation and Conflict* 40 (4): 385-402. https://doi.org/10.1177/0010836705058225

Morgenthau, Hans. 1986. *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). 2014. "Ecuador reingresa al Fondo de la OPEP para el Desarrollo-OFID". 26 de septiembre. https://www.cancilleria.gob.ec/2014/09/26/ecuador-reingresa-al-fondo-de-la-opep-para-el-desarrollo-ofid/

— 2015. "OPEP respalda al Ecuador en la resolución de procesos arbitrales por caso Chevron". 12 de junio. https://www.cancilleria.gob.ec/2015/06/12/opep-respalda-al-ecuador-en-la-resolucion-de-procesos-arbitrales-por-caso-chevron/

— 2016. "Carta del Canciller Guillaume Long a Diario Expreso, en la que se destaca el papel del Ecuador en reunión de la OPEP". 7 de diciembre. https://bit.ly/3aQMuK6

Notimundo. 2016. "Países exportadores de petróleo No OPEP se comprometieron a reducir producción de crudo". 11 de diciembre. https://notimundo.com.ec/paises-exportadores-de-petroleo-no-opep-se-comprometieron-a-reducir-produccion-de-crudo/

OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries). 2020a. "Brief History". Acceso el 7 de junio. https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm

OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries). 2020b. "Annual Statistical Bulletin". Acceso el 7 de junio. https://www.opec.org/opec_web/en/publications/202.htm

OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries). 2016. "OPEC Secretary General meets with Ecuador's President in Quito". 19 de noviembre. https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/3891.htm

OPEC Fund. 2020. "The OPEC Fund for International Development". Acceso el 8 de julio. https://opecfund.org/operations

Ortega, J. A. 1992. “Ecuador decide retirarse de la OPEP, aunque se mantiene como asociado”. *El País*, 18 de septiembre. https://elpais.com/diario/1992/09/19/economia/716853607_850215.html

Poch, Rafael. 2007. “Ecuador propone un impuesto sobre el petróleo”, 23 de noviembre. https://www.lavanguardia.com/economia/20071123/53413287788/ecuador-propone-un-impuesto-sobre-el-petroleo.html

Presidencia de la República del Ecuador. 2020a. “Secretario General de la ONU destaca acciones de Ecuador para proteger el medio ambiente”. Acceso el 13 de junio. https://www.presidencia.gob.ec/secretario-general-de-la-onu-destaca-acciones-de-ecuador-para-proteger-el-medio-ambiente/

— 2020b. “Ecuador expone mecanismo para estabilizar precios del petróleo”. Acceso el 13 de junio. https://www.presidencia.gob.ec/ecuador-expone-mecanismo-para-estabilizar-precios-del-petroleo/

Rosenau, James N. 1969. “Political Science in a Shrinking World”. En *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, editado por James N. Rosenau, 1-10. Nueva York: Free Press.

— 1990. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Salgado, Raúl. 2017. *Small Builds Big: How Ecuador and Uruguay contributed to the construction of UNASUR*. Quito: FLACSO Ecuador.

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Ecuador%20Plan%20Nacional%20del%20Buen%20Vivir.pdf

Singer, J. David. 1961. “The Level-of-Analysis Problem in International Relations”. *World Politics* 14 (1): 77-92. https://doi.org/10.2307/2009557

Stokke, Kristian. 2014. “Peace-building as Small State Foreign Policy: Norway’s Peace Engagement in a Changing International Context”. *International Studies* 49 (3-4): 207-31. https://doi.org/10.1177/0020881714532334

TeleSurtv. 2015. “OPEP apoya a Ecuador en conflicto con Chevron”. 5 de junio. https://www.telesurtv.net/news/OPEP-apoya-a-Ecuador-en-conflicto-con-Chevron-20150605-0038.html

Vásconez, Francisco. 2017. “Ecuador debe salir de la OPEP”. *El Comercio*, 7 de diciembre. http://www.elcomercio.com/cartas/opinion-cartas-ecuador-salida-opep.html

Veenendaal, Wouter P., y Jack Corbett. 2014. “Why Small States Offer Important Answers to Large Questions”. *Comparative Political Studies* 48 (4): 527-549. https://doi.org/10.1177/0010414014554687

Waltz, Kenneth N. 2001. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press.

Wendt, Alexander. 1992. “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”. *International Organization* 46 (2): 391-425. https://www.jstor.org/stable/2706858

Wilcox, Wayne A. 1967. “The Influence of Small States in a Changing World”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 372 (1): 80-92. https://doi.org/10.1177/000271626737200109

Capítulo 4
Análisis de política exterior desde la teoría de roles: Ecuador en la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007-2016

Natalia Encalada Castillo

Introducción

La concepción del rol nacional es un elemento fundamental para analizar la política exterior de un actor en el ámbito internacional. En Ecuador, Rafael Correa, presidente desde enero del 2007 hasta mayo del 2017, centró su política exterior en una agenda distinta a la de sus antecesores. Priorizó temas como la integración regional, la soberanía nacional, la diversificación de sus relaciones comerciales, la defensa de los derechos de la naturaleza y la lucha contra los abusos de las transnacionales (Jaramillo 2019; Zepeda 2011). En este capítulo, se analizarán los elementos del rol de Ecuador que el mandatario quería proyectar y su relación con el contexto regional y doméstico.

Uno de los principales escenarios donde se expresa de manera detallada cómo un Estado se mira en cuanto a su proyección internacional es el debate general anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). Por esta razón, se han tomado como fuente principal de análisis los discursos presentados por Ecuador desde el período ordinario de sesiones 62 al 71, correspondientes a los años 2007 al 2016. Esta fuente es complementada con documentos oficiales y académicos.

Los elementos de la teoría de roles que se han explorado para el análisis de la concepción del rol nacional ecuatoriano se ubican en un marco metateórico constructivista; ello ejemplifica la capacidad de adaptación de tales elementos teóricos. A la vez, con este tipo de estudio se reconoce

la base social, desde aspectos como la identidad y la interacción, lo cual permite entender cómo las autoridades de un Estado conciben su rol, junto con las demandas, problemáticas y dinámicas de interacción que conllevan.

¿Cuál fue la concepción de rol nacional proyectada por Ecuador en los discursos del debate general de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el período 2007-2016 y su relación con el contexto regional y doméstico? En el presente análisis se argumenta que las autoridades quisieron proyectar y ejecutar varios roles, mostrando un alto involucramiento en los temas globales. Además, con estos roles buscaron afianzar una identidad local y regional que se encontraba en una etapa inicial de construcción y que no se logró consolidar. Estos roles se enmarcan en dos dinámicas de interacción y decisión: una situación latinoamericana vinculada a la búsqueda de una identidad regional y el contexto doméstico desde donde se generaron iniciativas y políticas innovadoras. Estas pertenecieron al entorno ambiental y de derechos humanos, varias de las cuales tuvieron un impacto internacional.

Teoría de roles: una perspectiva integral para el análisis de política exterior

La teoría de roles tiene sus orígenes en la psicología social e individual, la sociología y la antropología. Al aplicarla, se busca entender patrones de comportamiento en grupos sociales, extrapolando estos conceptos hacia el sistema internacional. Dentro del análisis de política exterior (APE), se ha desarrollado la teoría desde los años setenta; en las últimas dos décadas se ha registrado un auge del enfoque (Harnisch 2011; Thies y Breuning 2012; Cantir y Kaarbo 2012). Según los/as especialistas en el tema, en la literatura sobre las distintas teorías de las RR. II., es común encontrar el término 'rol', pero sin un consenso sobre su definición ni una conciencia de su capacidad explicativa, dos elementos desarrollados en detalle en la teoría de roles (Holsti 1970).

Asimismo, se ha posicionado como una teoría versátil que vincula sus conceptos con aspectos de teorías o marcos metateóricos de las RR. II. –el realismo, el liberalismo y el constructivismo–. La teoría de

roles añade valor a las mismas por medio de las herramientas con las que se analiza desde dentro el comportamiento de actores unitarios, tales como el Estado y las organizaciones internacionales. En este sentido, se destaca su capacidad de vincular la agencia de los actores con la estructura del sistema internacional, ampliando así el espectro del análisis de política exterior hacia el nivel sistémico (Breuning 2011; Thies y Breuning 2012; Harnisch 2018). Por ejemplo, Aggestam (1999) y Breuning (2011) la entienden desde el constructivismo, mientras Keane y Wood (2016) la vinculan con un enfoque de política burocrática.

Se han clasificado los autores en corrientes geográficas. En Estados Unidos se argumenta más desde una perspectiva positivista, afirmando que los factores de los roles son los rasgos materiales y cognitivos de los actores. En cambio, en Europa se ha profundizado más en los análisis interpretativos relacionados al lenguaje y a la interacción social (Harnisch 2011). Por otra parte, académicos/as de África y América Latina, como Richard Adigbuo (2007) y Raúl Salgado (2017), han aplicado los conceptos de roles a casos del Sur global. Estos últimos toman en cuenta la capacidad de la teoría para trascender el análisis de las hegemonías y examinar los roles de Estados pequeños en el sistema internacional; también constituye una alternativa para salir del anglocentrismo y el eurocentrismo.

En los años setenta el artículo seminal de Kalevi Holsti, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", posicionó el enfoque en la concepción del rol nacional (CRN). Bajo esta noción se incluyen las "propias definiciones de los tomadores de decisiones sobre los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones adecuados para su Estado" (Holsti 1970, 245, 246). Stephen Walker y Naomi Wish, entre otras personas, desarrollaron esta perspectiva, conocida como la visión propia o del 'ego' y centrada en un nivel unitario de análisis (Harnisch 2011). Posteriormente, se dio relevancia también al otro o 'alter', por ejemplo, en cuanto a la aceptación del rol de un actor por parte de los demás y la interacción, trascendiendo así hacia el nivel sistémico (Harnisch 2011). Tal es el caso de Alexander Wendt (1992), quien analiza cómo se pueden transformar los roles de los Estados (enemigo, rival, amigo) desde una relación de enemistad a una relación cooperativa.

La noción de 'rol' pertenece al teatro, donde los actores siguen un guion. Los/as analistas han aplicado la palabra al sistema internacional, sus actores y sus interacciones, sin que hayan llegado a un consenso sobre su definición (Thies 2009). McCourt (2011) señala la diferencia entre este concepto por parte de sociólogos como Bruce Biddle, Edwin Thomas y Michael Banton, quienes los consideran conjuntos de derechos y obligaciones dependiendo de las posiciones dentro de una estructura. Por otro lado, están los autores y las autoras que analizan la política internacional desde una perspectiva simbólica interaccionista. Por ejemplo, según Alexander Wendt (1999), los roles son conjuntos de expectativas sobre cómo debería comportarse un actor de acuerdo con su posición. Así, se ha dado paso a una definición más fluida de rol con diversas posibilidades de acción, mayor importancia de la agencia y la interacción, trascendiendo la idea de un único guion estructurado. Efectivamente, Harnisch (2011, 8) define los roles como "posiciones sociales [...] que están constituidas por expectativas del ego y el alter con respecto al propósito de un actor en un grupo organizado".

En efecto, dentro de los actores se consideran al yo 'ego' y al otro 'alter'; el propósito de un actor puede clasificarse como significativo o generalizado (Harnisch 2011).

El rol individual del 'ego' interactúa con un rol complementario del 'alter', con la posibilidad de que dentro de un sistema existan varios otros. Sin embargo, como lo menciona Thies (2009), uno de los actores que menos se analiza es la 'audiencia', es decir, un tercer actor que observa la interacción entre el ego y el alter y acepta la ejecución de roles como apropiada, da indicaciones (en inglés, *cues*) que guíen dicha ejecución, o da respuestas positivas o negativas, tales como las sanciones.

Con respecto a la asignación de los roles, se habla de varias posibilidades. Puede corresponder a la distribución internacional de poder, pero se reconocen también las influencias domésticas y los contextos institucionales (Aggestam 1999). Como parte del Estado, se encuentran los tomadores de decisiones y, más específicamente, sus principales autoridades, quienes pueden determinar la CRN cuyas fuentes podrían incluir intereses, metas, actitudes, valores, personalidad (Holsti 1970). Desde una perspectiva más constructivista se han explorado las fuentes de la CRN, por ejemplo, el lenguaje, la identidad, la interacción y el aprendizaje (Flockhart 2011; Nabers 2011; McCourt 2011).

Es importante diferenciar la concepción del rol de las acciones para llevarlo a cabo, es decir, la 'ejecución del rol' (*role performance*). Harnisch (2011, 9) lo define como "el comportamiento de un actor cuando desempeña un rol". Es común que los actores ejecuten más de uno, o sea, un 'conjunto de roles' (*role-set*). En general, se vincula un número mayor de roles a una mejor integración del actor en su entorno social (Thies 2009).

También se puede dar un 'cambio de roles'. Desde una perspectiva racionalista, el aprendizaje se basa en una información nueva o disonante que causa que el actor cambie la CRN. Desde una perspectiva constructivista, el aprendizaje es un proceso constitutivo que, por medio de la interacción con roles complementarios, permite llegar a un nuevo rol e identidad (Harnisch 2011). Asimismo, la adaptación de roles consiste en cambiar las estrategias y los instrumentos, sin modificar el propósito del rol (Harnisch 2011). Por su parte, la socialización es un proceso por el cual un nuevo actor adopta las normas de un sistema, respondiendo a las indicaciones de los miembros del grupo. Así, se considera que los roles pueden ser atribuidos por otros actores o alcanzados desde la iniciativa y las elecciones propias (Harnisch 2011; Thies 2009; Thies 2014).

La noción de rol está vinculada a 'expectativas' que se entienden como las normas, creencias y preferencias relacionadas al comportamiento de un actor en una posición social. Estas pueden generarse en el actor mismo (CRN) o en los actores con roles complementarios o en la audiencia (Thies 2009). Las 'demandas del rol' son las exigencias relacionadas al comportamiento de un actor en una situación específica (Thies 2014). Dado que las expectativas y demandas son distintas en cuanto a su alcance, especificidad, claridad, obligatoriedad y uniformidad, pueden ser contradictorias y generar un 'conflicto intrarol'. Dicho conflicto está ligado a las expectativas de varios actores sobre un mismo rol, o un 'conflicto entre roles', es decir, entre las expectativas sobre varios roles (Harnisch 2011; Thies 2009). Los conflictos no solo pueden implicar las expectativas sino también la ejecución del rol. Esto puede conllevar al cuestionamiento del rol como parte de una discrepancia dentro de las élites o desde las masas (Cantir y Kaarbo 2012).

Con la perspectiva interpretativa se ha profundizado el análisis del concepto de identidad y su relación con los roles. Según McCourt

(2011, 1604), la noción de rol más relacionada con las expectativas de comportamiento adecuado es distinta de la identidad de Estado. La identidad se define como una noción más amplia del Estado sobre sí mismo, es decir, "el conjunto predominante de ideas e imágenes sobre lo que un país es y debería ser en la política mundial". Más aún, McCourt (2011) argumenta que el Estado afirma su identidad a través de la ejecución de uno o más roles. Esto demuestra la necesidad de la "seguridad ontológica" –un concepto propuesto por Giddens (1991), quien argumenta que los actores en una sociedad necesitan identidades estables; esto se ha aplicado al comportamiento de actores internacionales como el Estado, por autores que incluyen a Mitzen (2006)–. En otras palabras, si el Estado no afirma su identidad por medio de roles específicos, corre el riesgo de perder legitimidad o estatus o, incluso, de desaparecer.

Asimismo, existe un amplio rango de metodologías y métodos que pueden utilizarse para realizar un análisis de roles, incluyendo herramientas positivistas o interpretativas, dependiendo de los elementos teóricos que guíen el análisis. Muestra de ello es el artículo de Holsti (1970), quien estudia el contenido de discursos y documentos que incluyen las expresiones acerca de la CRN por parte de autoridades de 71 Estados. McCourt (2011) explora desde un enfoque interpretativo la ejecución de rol y la afirmación de la identidad del Reino Unido en el caso de la nueva invasión a las islas Malvinas en 1982. Thies (2014) desarrolla un estudio de caso para entender los roles de Venezuela bajo la presidencia de Hugo Chávez, basado en los análisis académicos sobre el tema. Malici y Walker (2017) examinan la relación entre Estados Unidos e Irán, específicamente en tres episodios históricos, bajo un modelo de la teoría de juegos.

En vista de la riqueza conceptual de la teoría de roles, en el estudio en el que se basa este capítulo, se la ha aplicado por medio de una perspectiva interpretativa y una metodología cualitativa. Se ha realizado un análisis interpretativo del discurso de las intervenciones de Ecuador en el debate general de la AGNU en el período mencionado, complementado con un análisis de contenido y documental. Al examinar el discurso desde una perspectiva constructivista, se estudia de manera profunda el interés nacional, no como algo que está dado, sino que se va construyendo socialmente. Weldes (1996) sostiene que los intereses

y las identidades de los Estados se corresponden a la estructura del sistema y a los significados colectivos, con base en la premisa de que un actor reacciona frente a otros actores de acuerdo con los significados que les atribuye. Así, las articulaciones de elementos lingüísticos son importantes para la construcción de estos significados intersubjetivos, que a su vez se convierten en representaciones de la realidad que guían las decisiones del Estado. En este caso, el examen de frases específicas y sus significados ha permitido estudiar dichas representaciones y sus implicaciones.

Asimismo, se ha aplicado un análisis de contenido interpretativo, en el cual, a diferencia del análisis de contenido tradicional, se da importancia no solo al contenido manifiesto o explícito sino también al implícito. Se busca trascender las reglas estrictas de codificación para poder entender en profundidad los significados. Además, se toma en cuenta la relación entre las distintas partes del texto y no únicamente sus significados de manera aislada (Ahuvia 2001). A continuación, se exponen las dos principales dinámicas de interacción y decisión identificadas en el análisis de los significados identificados en los discursos de Ecuador en la AGNU.

El rol de Ecuador en el contexto regional

Al codificar manualmente los elementos de cada discurso, se identificaron cuatro intenciones principales en los argumentos emitidos por Ecuador: el 'cuestionamiento' de situaciones con las que el país muestra desacuerdo y considera que deberían cambiar o mejorar; el 'apoyo' para temas o decisiones que el país respalda; la 'propuesta' de iniciativas para solucionar problemas; y, los argumentos bajo los cuales el país ha sido un 'ejemplo' en cuanto a políticas desarrolladas a nivel nacional o a iniciativas que ha promovido en organismos internacionales. Las unidades representativas de significado fueron clasificadas en estas cuatro categorías determinadas de manera inductiva y que no son excluyentes. Como resultado, se obtuvo la tabla 4.1 sobre los temas prioritarios durante los diez años analizados.

Tabla 4.1. Temas más mencionados por Ecuador en el debate general de la AGNU, 2007-2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Núm. de sesiones anuales en las que se mencionó el tema
Situación de emergencia climática y soluciones propuestas.*	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
Buen vivir como eje de los objetivos nacionales.	X	X	X		X	X		X	X		7
Cuestionamiento al sistema económico mundial y propuesta de un sistema alternativo basado en la economía social y solidaria.*	X	X	X		X			X	X	X	7
Compromiso con la integración regional y sus logros.			X	X	X	X	X	X	X		7
Soluciones propuestas en materia de movilidad humana.	X	X	X	X	X	X			X		7
Cuestionamiento a los ODM y propuestas para fortalecerlos.*	X	X	X	X			X		X		6
Crisis del multilateralismo y propuesta de reformas al Consejo de Seguridad y la Asamblea General.*		X	X		X	X		X		X	6
Rechazo al bloqueo contra Cuba.			X		X	X	X	X	X		6
Reconocimiento a Palestina como Estado libre e independiente.					X	X	X	X	X		5

Elaborada por Natalia Encalada con base en Misión Permanente (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

Nota: *Temas en los que se ofrecieron cuestionamientos y propuestas en cada año analizado.

Uno de los temas más mencionados fue el compromiso con la integración regional y sus logros. El contexto político y económico en las esferas nacional y regional fue muy relevante para la política exterior de Ecuador en el período analizado. En el ámbito nacional, la inestabilidad política y económica antes del 2007 hacía necesaria la elección de un gobierno que marcara cambios dirigidos a transformar la matriz productiva del país, generar mayor justicia social, reducir la corrupción, ampliar los derechos ciudadanos y recuperar los sectores estratégicos (Malamud y García-Calvo 2009; Misión Permanente 2009).

El gobierno de Rafael Correa llegó al poder en un país cuya ciudadanía tenía altas expectativas de desarrollo interno. Basó su proyecto político en los valores del *sumak kawsay*[1] y de una economía popular y solidaria, elementos que se relacionaron estrechamente con la ideología del socialismo del siglo XXI,[2] promovida en la región en ese momento. En 2008, la embajadora María Fernanda Espinosa mencionaba en la AGNU que "hemos enarbolado el concepto del 'buen vivir' que significa vivir con dignidad, de acuerdo a nuestros valores culturales y en armonía con la naturaleza" (Misión Permanente 2008, 3).

Venezuela ejerció el rol principal de promotor y defensor de estos valores[3] bajo la administración del presidente Hugo Chávez. Thies (2014) explica que dicho Estado tenía una concepción de rol autónomo y anticentro, este último refiriéndose a su oposición a Estados Unidos, país que identificó como su principal 'otro', lo cual también está relacionado al rol de agente antiimperialista. Además, analiza cómo Chávez percibía a su Estado con un rol de ejemplo, a nivel nacional e internacional,

---

[1] El *sumak kawsay* (buen vivir) es un concepto de la cosmovisión de la comunidad indígena kichwa. Ramírez (2008, 387 citado en Misión Permanente 2009, 10) lo define como "la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, [...] en paz y armonía con la naturaleza".

[2] El socialismo del siglo XXI se expandió regionalmente bajo el liderazgo del presidente venezolano Hugo Chávez. El jefe de Estado buscó superar el subdesarrollo y la dependencia como alternativa al modelo capitalista neoliberal, mediante objetivos de democracia participativa, economía al servicio del ser humano, solidaridad, desarrollo humano (Hamburger 2014, 138-141).

[3] Holsti (1970, 264) explica que el rol de 'defensor de la fe (*defender of the faith*)' se da cuando un gobierno desarrolla sus objetivos de política exterior en términos de defender un sistema de valores. En este estudio se ha considerado que dicha definición se puede entender mejor como el rol de 'defensor de valores'.

por sus políticas sociales y la lucha contra la globalización neoliberal, y asimismo con el rol de bastión de revolución y liberador de la región, a semejanza del libertador histórico del continente, Simón Bolívar.

Chávez concibió estos dos últimos roles no solo para su Estado, sino también de manera personal: una misión para emancipar a América del Sur de la dominación económica y política estadounidense y de las élites nacionales afines a la misma. Según Thies (2014), Ecuador fue uno de los Estados de la región, junto con Cuba (gobiernos de Fidel Castro y Raúl Castro) y Bolivia (gobierno de Evo Morales), que siguió el ejemplo venezolano, aplicando políticas y valores similares. Estos ideales fueron compartidos en su momento por los gobiernos de Argentina (Néstor Kircher y Cristina Fernández) y de Brasil (Luiz Inácio da Silva y Dilma Rousseff).

Igualmente, se evidencia en la política exterior ecuatoriana la alta influencia de las ideas del presidente Rafael Correa. El presidencialismo característico del mandatario no fue exclusivo de Ecuador, sino una tendencia regional (Jaramillo 2019). Aunque únicamente dos de los discursos de Ecuador en el debate general de la AGNU fueron proclamados por Correa (2007 y 2015), su figura como líder de la revolución ciudadana y sus ideas son destacadas en siete de las alocuciones (2008-2012, 2014, 2016).

En los discursos se identifican estas ideas vinculadas al contexto nacional y regional, que se proyectaron hacia las RR. II. del país. La intervención de la sesión 69, por ejemplo, incluye esta afirmación: "El Gobierno [...] se ha propuesto llevar adelante un cambio radical de las estructuras del Estado y de su modelo político y de desarrollo. La vinculación de Ecuador con el contexto internacional, por tanto, es consecuente con esa realidad" (Misión Permanente 2014, 2). Asimismo, en el discurso de la sesión 71 están las siguientes palabras: "Nuestro libertador Simón Bolívar [...] estaría orgulloso de vernos avanzando a pasos firmes en conseguir la unidad de los pueblos del Sur. Y celebraría el protagonismo que asume Ecuador en la lucha por la emancipación de nuestros pueblos" (Misión Permanente 2016, 6).

La dinámica regional se basó en una serie de ideas e intereses comunes entre los países mencionados: la justicia social, la soberanía, la defensa de los derechos de los países en desarrollo y la diversificación de

socios para reducir la dependencia con los Estados Unidos, entre otros. Se puede considerar esta como una etapa inicial hacia el fin de construir una identidad regional. En este caso, se podría hablar de la convergencia entre la intención de socializar valores, por parte de Estados como Venezuela y Cuba, a nuevos miembros aliados como Ecuador. Pero a la vez se observa la agencia del país para definir sus valores, tales como el *sumak kawsay*, y potenciarlos por medio de la interacción regional.

Así, para Ecuador, Venezuela se convirtió en un 'otro' significativo. Siguiendo el ejemplo del gobierno venezolano, el país asumió el rol de defensor de valores relacionados a una ideología de izquierda con base en el modelo económico y político del socialismo del siglo XXI. El gobierno se denominó la 'revolución ciudadana', lo cual es comparable al discurso de la 'revolución bolivariana' de Venezuela. Además, Chávez generó tal cohesión entre los Estados afines a su proyecto que cada uno de ellos ejecutó el rol de aliado confiable frente a los demás del grupo (Holsti 1970; Thies 2014). Sin embargo, llama la atención que en los discursos analizados no se haya mencionado a Venezuela explícitamente. Sin embargo, se entiende que cuando se habla de la 'región', Venezuela y los Estados que compartían una afinidad ideológica estarían incluidos. Efectivamente, la integración regional se menciona en siete sesiones seguidas desde 2009 a 2015, posicionando los logros conjuntos y el compromiso regional como una estrategia efectiva para alcanzar el desarrollo (tabla 4.1).

El Estado que sí se nombra, tanto de manera explícita como implícita, es Estados Unidos. Ecuador lo consideró como un 'alter' significativo, pero en este caso bajo el concepto de un Estado autoritario y arbitrario contra el que había que alzar la voz y, por ende, buscar relaciones alternativas para terminar la dependencia. Así, su discurso denota la búsqueda de proyectar un rol anticentro y antiimperialista. Por ejemplo, en el discurso de la sesión 68, se expresó: "Ese personaje Estado, muy poderoso, también se ha dado a la tarea de espiarnos pretextando asuntos de seguridad [...]. Muchos países afectados [...] han solicitado al gobierno de ese país explicaciones [...] sin que hasta ahora se hayan recibido respuestas satisfactorias" (Misión Permanente 2013, 3).

Asimismo, se observa que Ecuador quiere mostrar su capacidad de cuestionamiento en ciertos temas globales. Se enfatiza sobre todo que

los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron concebidos como mínimos de vida, mientras que el gobierno ecuatoriano proponía la búsqueda de máximos sociales, mencionando este tema en seis sesiones (tabla 4.1). En cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), posteriores a la agenda de los ODM, se reconoce que están más cercanos a las expectativas del país; no obstante, se cuestiona que no tengan un objetivo específico de movilidad humana (Misión Permanente 2015): "La primera limitación en los ODM es que constituyen un mínimo como estrategia para disminuir la pobreza [...]. El hecho de centrarnos de manera exclusiva a un enfoque de necesidades mínimas implica un alto riesgo, al buscar satisfacer conciencias, pero limitando las aspiraciones de cambio social" (Misión Permanente 2007, 1).

El cuestionamiento también se evidencia al medir la frecuencia de las palabras más utilizadas en todos los discursos, lo cual se realizó a través de un software especializado[4] (QSR International 2018). Efectivamente, la palabra 'crisis' se menciona 44 veces (tabla 4.2), sobre todo en relación con la crisis financiera del 2008 y las deficiencias del sistema económico capitalista a nivel global. En cuanto a la crisis de los organismos multilaterales, se aduce una falta de democracia y representatividad. Junto con sus cuestionamientos, Ecuador propone ideas concretas. En el primer caso, promueve un sistema basado en una economía popular y solidaria (la preocupación por lo social se evidencia en el uso de dicho término 40 veces; tabla 4.2). En el segundo caso, se plantean reformas puntuales para democratizar el Consejo de Seguridad y devolver su preponderancia a la Asamblea General. Asimismo, se proponen soluciones ambientales en todas las sesiones analizadas. Además, se promueve el modelo del buen vivir, en siete sesiones, a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del país y del planeta. Estos planteamientos denotan una intención de independencia, basada en generar soluciones propias y no depender de las iniciativas de otros actores.

[4] Se limitó la búsqueda a las 27 palabras más repetidas con mínimo de cinco letras (se omitieron preposiciones) y se juntaron palabras similares en la misma categoría (por ejemplo, singular y plural). La repetición de términos, considerados como elemento básico de la construcción de significado, permite identificar los temas más relevantes para el país a nivel internacional expresados en la AGNU.

Tabla 4.2. Palabras más frecuentes en los discursos del Ecuador en el debate general de la AGNU, 2007-2016

N.º	Palabra	Frecuencia	Información similar
1	Ecuador	187	Ecuador
2	derechos	136	derecho, derechos
3	desarrollo	109	Desarrollo
4	naciones	107	nacional, naciones
5	países	107	Países
6	Estados	103	Estado, Estados
7	internacional	103	Internacional
8	humanos	88	humano, humanos
9	presidente	82	presidente, presidentes
10	unidas	82	unida, unidas
11	nuestro	74	nuestro, nuestros
12	señores	72	señor, señores
13	general	61	general
14	pueblos	61	pueblo, pueblos
15	políticas	60	política, políticas
16	sistema	59	sistema, sistemas
17	todos	59	Todos
18	mundo	59	mundo, mundos
19	gobierno	55	gobierno, gobiernos
20	nuestra	55	nuestra, nuestras
21	cambio	48	cambio, cambios
22	asamblea	46	asamblea
23	crisis	44	Crisis
24	personas	42	persona, personas
25	parte	41	parte, partes
26	mundial	40	mundial, mundiales
27	social	40	social, sociales

Fuente: Misión Permanente (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016). Elaborada por Natalia Encalada utilizando el software de análisis de contenido NVIVO, versión 12 (QSR International 2018).

Ecuador se concebía a sí mismo en el rol de un Estado activo e independiente, el cual, dentro de las características identificadas por Holsti (1970), incluye mayor actividad diplomática (en este caso vinculada a varias propuestas y su gestión) y una política exterior sin compromisos con las grandes potencias. Muestra de esto, con referencia a Estados Unidos, es el énfasis en rechazar el bloqueo contra Cuba (mencionado en seis intervenciones) y el reconocimiento a Palestina como Estado independiente (cinco sesiones) (tabla 4.1). También lo es la importancia que le da a su pertenencia al Movimiento de Países no Alineados (discurso sesión 63): "Un ejemplo del desequilibrio y de la falta de democracia que tiene el sistema actual de Naciones Unidas [...] es la imposición de la voluntad y de la visión política de una potencia económica y militar sobre la decisión de 186 países, que continúa con el abominable bloqueo sobre la hermana República de Cuba" (Misión Permanente 2012, 4).

Así, se identifican factores objetivos que favorecieron el contexto regional, tales como el aumento de la demanda de *commodities* latinoamericanos por parte de China y el consecuente mayor ingreso económico que dio un margen de independencia en las decisiones políticas y comerciales de países como Ecuador. Es innegable que los factores ideacionales fueron determinantes en la dinámica regional. Según March y Olsen (1989), los actores no proceden únicamente bajo una lógica racional sobre las consecuencias de sus actos, sino que se debe considerar también la 'lógica de lo apropiado' vinculada con sus ideas, es decir, lo que el actor considera que se debería ejecutar de acuerdo con su identidad. En este caso, Ecuador, tanto en el discurso como en la práctica, intentó comportarse de acuerdo con los valores que guiaban la construcción de una identidad de Estado e identidad regional específicas. Así, el afianzamiento de estas identidades se realizó a través de la ejecución de los roles indicados.

Igualmente, Ecuador, siguiendo los pasos de Venezuela y otros Estados, como Cuba, que vieron en la integración regional la manera de institucionalizar sus valores, quiso proyectar el rol de líder regional en la construcción de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Aportó a su creación y también contribuyó con infraestructura al acoger su sede en la ciudad de Quito. A su vez, UNASUR apoyó al gobierno de Correa frente al intento de golpe de Estado de 2010. Salgado (2017)

identifica que la estructura horizontal de UNASUR permitía a los países pequeños como Ecuador ejercer un rol de liderazgo por medio de la presidencia *pro tempore*, ocupada desde agosto del 2009 hasta noviembre del 2010. Según el autor, el rol del país fue de alto involucramiento en la consolidación regional del organismo, denominándolo como un '*regional-engaging state*'. Ecuador también ejerció la presidencia *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2015. Asimismo, como se mencionó, en siete discursos se destacan los logros de la integración regional en los cuales Ecuador fue un gestor activo; estos incluyen el Acuerdo Constitutivo del Banco del Sur, el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) y la iniciativa del centro de solución de controversias de UNASUR (tabla 4.1).

> Ecuador promueve [...] la creación de una nueva arquitectura financiera regional, capaz de reducir los efectos negativos que sufren nuestras economías por su vinculación con el sistema financiero internacional [...]. Estas iniciativas regionales pueden y deben ser integradas en un marco institucional de integración [...] como es el caso de [...] UNASUR, cuya Secretaría Permanente se encuentra en Quito, [...] CELAC, así como [...] ALBA (Misión Permanente 2011, 2-3).

Efectivamente, el Estado interpretó que el ejercicio de su rol de defensor de valores demandaba un compromiso activo en el ámbito de la integración y también de la cooperación Sur-Sur. Esta modalidad de apoyo horizontal entre países en desarrollo fue implementada mediante organismos de integración, pero también de manera bilateral, como la cooperación ecuatoriana hacia Haití, sobre todo posteriormente al terremoto de 2010:[5] "Ecuador ha fomentado la cooperación Sur-Sur, como mecanismo de desarrollo, [...] una de las labores más importantes que se ha desarrollado en estos espacios es la solidaridad con el pueblo de Haití, [...] para su reconstrucción, para

[5] La cooperación del Ecuador con Haití se inició en el año 2004 como parte de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). Además, desde los ideales de cooperación Sur-Sur promovidos por el gobierno de Correa, se profundizó dicho apoyo a través del aumento del personal militar. Frente al terremoto que sufrió ese país en 2010, se tuvo un rol activo en la reconstrucción.

alcanzar el desarrollo anhelado y el fortalecimiento institucional que merece" (Misión Permanente 2010, 2-3).

Al analizar la búsqueda de identidad regional y los roles vinculados a la interacción, se identifica que Ecuador, de manera similar a los países que compartían sus ideales, no logró institucionalizar totalmente dichos valores ni socializarlos con otros miembros del sistema regional más lejanos a sus ideas. Esto generó inestabilidad en organismos como UNASUR cuando los gobiernos de algunos Estados, por ejemplo, Brasil, Argentina o Chile, dieron un giro hacia gobiernos con tendencias políticas de derecha. Así se evidencia que la fase inicial de construcción de una identidad suramericana, que trascendiera las ideologías y tendencias políticas, no llegó a consolidarse.

Otro aspecto problemático es la manera de ejecutar el rol de Estado activo independiente. Al interiorizar la imagen de Estados Unidos como un 'otro' alejado de los ideales ecuatorianos, y desde la intención de evitar su influencia, tendió a observar sobre todo lo negativo de sus políticas y de su relación con los países en desarrollo. Esto estuvo acompañado de una estrategia encaminada a diversificar los vínculos internacionales, dirigida sobre todo a los socios que estuvieran más cercanos a la identidad de Estado que se buscaba. Así, Ecuador afianzó relaciones con Cuba, Venezuela, Rusia, Vietnam, Irán y, sobre todo, con China.

En este último caso, debido al alto endeudamiento contraído con el gigante asiático para proyectos de distinta índole, se empezó a correr el riesgo de caer en una dependencia financiera, lo cual contradice los ideales de romper dicha relación con cualquier potencia. Este peligro se vincula también al hecho de que el financiamiento e inversión chinos en la región promovieron la continuidad de un desarrollo basado únicamente en la exportación de materias primas (Gallagher, Amos y Koleski 2012). Así, se evidencia un conflicto interrol entre las expectativas ecuatorianas de ser un Estado activo independiente y el de ser un defensor de valores, dado que se buscaba una independencia de los Estados Unidos, pero se estaría generando una relación de dependencia con China.

La concepción de rol nacional proyectada a nivel internacional y la realidad doméstica

Otro eje identificado en los discursos de Ecuador fue el del país 'ejemplo' en cuanto a la generación e implementación de políticas nacionales e iniciativas internacionales. En el ámbito nacional, se mencionan los logros de la revolución ciudadana, incluyendo la reducción de la pobreza, la reducción de la inequidad, la mayor inversión social, entre otros (Misión Permanente 2012, 2014). Todo esto se enmarca en la búsqueda de una identidad de Estado basada en la defensa de los valores ya mencionados y resumidos en el *sumak kawsay*.

La garantía y ampliación de derechos tuvieron un lugar fundamental en los objetivos del gobierno. La prioridad dada al tema se evidencia en la frecuencia del término 'derecho/s', la segunda más alta con 136 menciones (tabla 4.2). Asimismo, esto se puede corroborar con el extenso capítulo segundo de la Constitución (2008) dedicado a la cuestión, el cual amplía significativamente el marco normativo en comparación con gobiernos anteriores (Misión Permanente 2008). La imagen que se quería proyectar a nivel internacional fue la de un Estado que garantiza e incluso propone derechos que no se habían considerado como parte del marco jurídico de los Estados, tales como los derechos de la naturaleza o el principio de ciudadanía universal. Consecuentemente, en el debate general se reitera la importancia del tema migratorio en siete sesiones (tabla 4.1), subrayando la protección internacional otorgada a personas en necesidad debido al conflicto colombiano. Asimismo, se destacan los avances del país en cuanto a los derechos de personas con discapacidad, en las sesiones 65, 67 y 69.

> En la actual Constitución ecuatoriana, uno de nuestros principios transformadores sobre las relaciones internacionales propugna el reconocimiento de la ciudadanía universal, el derecho a la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero (Misión Permanente 2009, 8).

> Ecuador es reconocido mundialmente porque en estos cinco años ha obtenido los más altos índices de eficiencia en los programas de apoyo y de reincorporación de las hermanas y hermanos con discapacidad, a las actividades diarias (Misión Permanente 2012, 6).

Otro tema prioritario es el ambiental; las iniciativas promovidas en esta área son resaltadas en los discursos de todas las sesiones analizadas (tabla 4.1). Se subraya, por ejemplo, la inclusión de los derechos de la naturaleza en la Constitución Política, el Programa Socio Bosque, el desarrollo de fuentes de energía limpia en las islas Galápagos, la propuesta de una ecotasa en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el uso masivo de cocinas de inducción, entre otras. Más aún, la iniciativa ambiental en la que se dedicó un empeño particular fue el proyecto Yasuní ITT.[6]

Inicialmente, dicha iniciativa generó altas expectativas a nivel internacional. Sin embargo, no se llegó a la meta establecida de aportes económicos. Aunque a través del proyecto, Ecuador posicionó nuevamente su liderazgo para proponer soluciones a problemas globales, también se evidenció un conflicto de roles entre su necesidad de desarrollarse internamente y la defensa de los intereses comunes de las naciones. Holsti (1970) identifica al rol de desarrollador interno cuando un Estado se enfoca en los asuntos de desarrollo en el interior de su país, e indica que esto conlleva no tener ninguna función o tarea a nivel internacional. Contrariamente a lo que propone el autor, la iniciativa Yasuní ITT era una forma innovadora de cubrir las necesidades de desarrollo interno y a la vez liderar una respuesta a la necesidad de conservación de bienes ambientales globales. Debido a las complicaciones y el poco apoyo que tuvo el proyecto, Correa anunció en 2013 que se iniciaría la explotación de dicho bloque petrolero (Correa 2013). Así se resolvió el conflicto entre las expectativas de convertirse en líder en iniciativas ambientales globales y también en desarrollador interno al dar prioridad a los objetivos del segundo rol.

La preocupación del gobierno por el desarrollo a nivel nacional y global se evidencia en que dicho término es el tercero más repetido en los discursos, pronunciado 109 veces (tabla 4.2). Puesto que la visión de

[6] Con la iniciativa Yasuní ITT no se habría explotado el petróleo del bloque Ishpingo, Tiputini y Tambococha, ubicado en la Amazonía ecuatoriana, una de las zonas más biodiversas del planeta. Así, se dejaría de emitir 407 millones de toneladas de carbono. A cambio, el país solicitaba a la comunidad internacional una compensación económica de al menos el 50 % de lo que dejaría de percibir en ingresos, es decir, al menos 3600 millones de dólares (Misión Permanente 2010, 2-3).

desarrollo del buen vivir incluye el mantenimiento de la armonía con la naturaleza, se entiende la demanda de trabajar en el tema ambiental como prioridad frente a las consecuencias del cambio climático. Así, se evidencia una adaptación del rol, ya que posteriormente al fracaso de la iniciativa Yasuní ITT, el país no dejó de promover la protección ambiental en el debate general, ni de estar involucrado en el tema de sostenibilidad. Se destacan las iniciativas de crear una Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza y de generar una Corte Internacional de Justicia Ambiental (Misión Permanente 2015, 2016). También se resaltan los esfuerzos para la realización de la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III, celebrada en el país en octubre de 2016 (Misión Permanente 2014, 2015, 2016).

Otra situación problemática con el rol de defensor de valores es la incoherencia en cuanto a la imagen del Ecuador como un país que defendía los derechos humanos, específicamente en cuanto al derecho a la libertad de expresión e información. Lo que ocurría a nivel local en la relación del gobierno con personas críticas u opositoras, sobre todo periodistas, mostraba lo contrario. Por una parte, en los discursos existe una retórica recurrente frente a la protección de estos derechos, posicionando como ejemplo el otorgamiento de asilo a Julian Assange en el 2012. Esta decisión se vincula al deseo de terminar con la dependencia de los Estados Unidos, puesto que Assange se convirtió en un símbolo de la crítica a los abusos de la potencia respecto a los demás países, al revelar una serie de sus documentos reservados.

> En materia de promoción de los derechos humanos y de la libertad de expresión, el gobierno de Ecuador [...] ha concedido asilo diplomático al ciudadano australiano Julian Assange (Misión Permanente 2012, 7).

> Ecuador, junto a varios otros países, coauspició la resolución [...] y se inició, con este acto jurídico, un nuevo proceso de definición de los derechos humanos: el derecho a la privacidad. Tal resolución [...] constituye un rechazo a una actitud de abuso [...] advertido por un ciudadano australiano [Julian Assange], quien consideró que el mundo debía enterarse de lo que se hacía con sus soberanías (Misión Permanente 2014, 7).

Por otra parte, el gobierno propició el control a los medios independientes de comunicación, lo cual generaba inquietud por su posible censura previa y concentración del poder de sanción en el ejecutivo. Así, se observó una relación conflictiva entre el gobierno y varios periodistas que habían realizado comentarios o investigaciones críticos al mismo. Las acciones incluían demandas legales y sanciones, sobre todo económicas, a periodistas y medios impuestas por los organismos de control. Esto ha sido resaltado como negativo para la libertad de expresión por parte de la ONU, como consta en su informe dentro del proceso de Examen Periódico Universal de los Derechos Humanos que se llevó a cabo en 2012. Así, se identifica una conflictividad intrarrol entre la imagen que el gobierno quería proyectar en el ámbito internacional como defensor de la libertad de expresión y la que se estaba generando a nivel interno. Según un informe del Sistema de Naciones Unidas, "el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión llamó la atención del gobierno respecto de una serie de procesos penales contra periodistas del diario *El Universo* por parte de funcionarios públicos [...]" (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2012, 49).

En suma, el país empezó a construir estos roles por iniciativa propia. En algunos aspectos el rol que se buscaba proyectar al mundo concordaba con los resultados de las decisiones gubernamentales a nivel doméstico, como el caso de las políticas de protección a migrantes, refugiados y personas con discapacidad. Sin embargo, otros temas, como la explotación de los recursos petroleros en el bloque Yasuní ITT o las limitaciones a la libertad de expresión, entraron en conflicto con las expectativas del Estado de proyectar un rol de protección a la naturaleza y a los derechos humanos, respectivamente.

Conclusiones

Ecuador quiso proyectar un conjunto de roles, lo cual muestra un comportamiento activo como actor internacional y un alto involucramiento en los problemas globales. Estos roles se han analizado vinculándolos a los contextos regional y local. El país se insertó en

una dinámica regional basada en valores compartidos alrededor del socialismo del siglo XXI y una ideología de izquierda, lo cual resultó en la concepción propia del país como defensor de valores, aliado confiable de los Estados que compartían sus ideales y líder en temas de integración. Asimismo, se observa en la proyección de roles que tenían a Estados Unidos como 'otro' opuesto a sus ideales. Esto conllevó un alejamiento de sus relaciones de dependencia con esta potencia y su identificación con los roles de un Estado activo independiente, anticentro y antiimperialista. En el escenario regional, se concluye que los roles no solo pueden ser atribuidos o alcanzados de manera excluyente, sino que puede existir una convergencia de elementos de socialización y, a la vez, de la decisión y contribución del Estado al involucrarse en proyectos compartidos a partir de su agencia.

Al relacionar las CRN con la realidad doméstica, el país quiso proyectarse a nivel internacional como un Estado ejemplar en cuanto a políticas internas y a iniciativas internacionales. Esto resultó coherente, sobre todo en el ámbito de normativa y de políticas, tales como las relacionadas con la protección de derechos de la población migrante o refugiada y de personas con discapacidad. Por otro lado, el gobierno realizó varios esfuerzos para ejecutar el rol de líder en iniciativas ambientales globales, por ejemplo, el proyecto Yasuní ITT, así como el rol de defensor de la libertad de expresión al otorgar el asilo a Julian Assange. Sin embargo, en estos dos casos el rol que quería proyectar internacionalmente se vio en conflicto con la situación que se vivía en el interior del país.

Así, se evidencia que ciertas situaciones generan demandas que pueden ser incompatibles con el rol que el Estado quiere proyectar, en cuyo caso es necesario adaptar el rol a nuevas estrategias, como se hizo en el campo ambiental. Igualmente, se observa que el discurso de un Estado sobre su CRN necesariamente es confrontado con la ejecución de dicho rol, en términos internacionales y domésticos. En la construcción de un rol por iniciativa propia, pueden aparecer conflictos relacionados a las expectativas y la ejecución.

Se ha constatado también que la flexibilidad de adaptación inherente en la teoría de roles ha permitido, por medio de un marco metateórico constructivista, estudiar los factores ideacionales relacionados a la CRN

que quiso proyectar Ecuador en el período analizado. Este estudio se centró en determinar cómo el Estado se concebía a sí mismo en cuanto a sus roles internacionales. En futuras investigaciones se puede ampliar el análisis, por ejemplo, al contrastar el discurso de Ecuador con discursos y expectativas de otros actores significativos o al ampliar la investigación a una comparación con otros períodos de gobierno. De esta manera, se constata que la teoría de roles es una perspectiva integral para entender las dinámicas de interacción internacional. Más aún, en este caso ha permitido interrelacionar niveles de análisis y actores, y también trascender la concentración en las grandes potencias al estudiar la agencia de Estados en desarrollo como Ecuador en cuanto a su capacidad para generar iniciativas regionales y globales.

Referencias

Adigbuo, Richard. 2007. "Beyond IR Theories: The Case for National Role Conceptions". *Politikon* 1 (34): 83-97. https://doi.org/10.1080/02589340701336286

Aggestam, Lisbeth. 1999. "Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy". ARENA *Working Papers* 99/8. Faculty of Social Sciences, University of Oslo. http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/1999/wp99_8.htm

Ahuvia, Aaron. 2001. "Traditional, Interpretive and Reception Based Content Analyses: Improving the ability of content analyses to address issues of pragmatic and theoretical concern". *Social Indicators Research* 54 (2): 139-172.

Breuning, Marijke. 2011. "Role theory research in international relations: State of the art and blind spots". En *Role Theory in International Relations*, editado por Sebastian Harnisch, Cornelia Frank y Hanns Maull, 16-35. Londres: Routledge.

Cantir, Cristian, y Juliet Kaarbo. 2012. "Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory". *Foreign Policy Analysis* (8): 5-24. doi:10.1111/j.1743-8594.2011.00156.x

Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre.

Correa, Rafael. 2013. "Cadena nacional sobre Iniciativa Yasuní ITT". EmbaEcu DEU. Video de YouTube, 16 de agosto. https://www.youtube.com/watch?v=5-lGIqwtV4U

Flockhart, Trine. 2011."NATO and the (re-)constitution of roles: 'self', 'we' and 'other'?". En *Role Theory in International Relations*, editado por Sebastian Harnisch, Cornelia Frank y Hans Maull, 95-112. Londres: Routledge.

Gallagher, Kevin, Irwin Amos y Katherine Koleski. 2012. "The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America". *The Dialogue*, 15 de febrero. https://www.thedialogue.org/analysis/the-new-banks-in-town-chinese-finance-in-latin-america/

Giddens, Anthony. 1991. *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford: Stanford University Press.

Hamburger, Álvaro. 2014. "El socialismo del siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 9 (1): 131-154. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92731211006

Harnisch, Sebastian. 2011. "Role theory: Operationalization of key concepts". En *Role Theory in International Relations*, editado por Sebastian Harnisch, Cornelia Frank y Hanns Maull, 7-15. Londres: Routledge.

— 2018. "Role Theory in International Relations". Oxford Bibliographies. Acceso el 17 de diciembre. http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0226.xml

Holsti, Kalevi. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy". *International Studies Quarterly* 14 (3): 233-309. https://doi.org/10.2307/3013584

Jaramillo, Grace. 2019. "Política externa: los escenarios divergentes de la inserción ecuatoriana en el mundo". *MPIA*, FLACSO Ecuador. Acceso el 14 de abril. https://bit.ly/2ZPOqAn

Keane, Conor, y Steve Wood. 2016. "Bureaucratic Politics, Role Conflict, and the Internal Dynamics of US Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan". *Armed Forces & Society* 42 (1): 99-118. https://doi.org/10.1177/0095327X15572113

Malamud, Carlos, y Carola García-Calvo. 2009. "La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología". *Ari* (61): 1-8. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI61-2009

Malici, Akan, y Stephen Walker. 2017. *Role Theory and Role Conflict in U.S.-Iran Relations: Enemies of Our Own Making*. Nueva York: Routledge.

March, James y Johan Olsen. 1989. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Nueva York: Free Press.

McCourt, David. 2011. "Role-playing and identity affirmation in international politics: Britain's reinvasion of the Falklands, 1982". *Review of International Studies* 37 (4): 1599-1621. doi:10.1017/S026021051000104X

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2012. *Examen Periódico Universal del Ecuador 2012*. Acceso el 12 de diciembre de 2018. https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/EC/Anexo11.pdf

Mitzen, Jennifer. 2006. "Anchoring Europe's civilizing identity: Habits, capabilities and ontological security". *Journal of European Public Policy* 13 (2): 270-285. doi:10.1080/13501760500451709

Nabers, Dirk. 2011. "Identity and role change in international politics". En *Role Theory in International Relations*, editado por Sebastian Harnisch, Cornelia Frank y Hanns Maull, 74-92. Londres: Routledge.

QSR International. 2018. "NVivo qualitative data analysis software: Version 12". Acceso el 2 de junio. https://www.qsrinternational.com/nvivo-qualitative-data-analysis-software/home/

Misión Permanente (Misión Permanente ante las Naciones Unidas). 2007. "Intervención del señor presidente de la República del Ecuador, economista Rafael Correa Delgado". Discurso presentado en el *Sexagésimo segundo Periodo de sesiones de las Naciones Unidas*, Nueva York, 26 de septiembre. https://www.un.org/webcast/ga/62/2007/pdfs/ecuador-sp.pdf

Misión Permanente (Misión Permanente ante las Naciones Unidas). 2008. "Intervención de la embajadora María Fernanda Espinoza, representante permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas". Discurso emitido en el *Sexagésimo tercer Periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 29 de septiembre. https://www.un.org/en/ga/63/generaldebate/pdf/ecuador_es.pdf

— 2009. "Intervención del señor Ministro de Relaciones Exteriores, Fander Falconí". Discurso emitido en el Debate General del LXIV: Periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 28 de septiembre. https://www.un.org/en/ga/64/generaldebate/pdf/EC_es.pdf

— 2010. "Intervención S. E. Sr. Lenín Moreno Garcés, vicepresidente de la República del Ecuador". Discurso emitido en el 65.º Periodo de sesiones, Asamblea General de las Naciones Unidas, Debate general, Nueva York, 27 de septiembre. https://www.un.org/en/ga/65/meetings/generaldebate/Portals/1/statements/634211775620781250EC_es.pdf

— 2011. "Intervención del embajador Francisco Carrión Mena, representante permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas". Discurso emitido en el Debate general del 66.º Periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 27 de septiembre. https://aprenderly.com/doc/3353652/ecuador---naciones-unidas

— 2012. "Intervención del excelentísimo señor viceministro de Relaciones Exteriores e Integración de la Política de la República del Ecuador, doctor Marco Albuja". Discurso emitido en el 67.º Periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 1 de octubre. https://1library.co/document/qv7kx50q-intervencion-excelentisimo-viceministro-relaciones-exteriores-integracion-politica-repijblica.html

— 2013. "Discurso del Ecuador Debate General AGNU Sesión 68. Embajador Xavier Lasso". https://news.un.org/es/audio/2013/10/1403061

— 2014. "Intervención del viceministro de Relaciones Exteriores e Integración de la Política de la República del Ecuador, Leonardo Arízaga". Discurso emitido en el Debate general del 69.º Periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 30 de septiembre. https://bit.ly/3X1TWHR

Misión Permanente (Misión Permanente ante las Naciones Unidas). 2015. "Intervención del presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado". Discurso emitido durante el Debate general del 70.º Periodo de sesiones de las Naciones Unidas, Nueva York, 28 de septiembre. https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70_EC_es_3.pdf

— 2016. "Discurso del Dr. Guillaume Long, ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador". Debate general de la 71.ª Asamblea de Naciones Unidas. Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre. https://news.un.org/es/audio/2016/09/1416561

Salgado, Raúl. 2017. *Small Builds Big: How Ecuador and Uruguay contributed to the construction of UNASUR*. Quito: FLACSO Ecuador.

Thies, Cameron. 2009. "Role Theory and Foreign Policy". International Studies Association Compendium Project, Departament of Political Science, Universidad de Iowa, 1- 44. Acceso el 3 de septiembre de 2018. http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/role.pdf

— 2014. "Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America". *Foreign Policy Analysis* 13 (3): 1-20. doi: 10.1111/fpa.12072.

Thies, Cameron, y Marijke Breuning. 2012. "Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory". *Foreign Policy Analysis* (8): 1-4. https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00169.x

Weldes, Jutta. 1996. "Constructing National Interests". *European Journal of International Relations* 2 (3): 275-318. doi:10.1177/1354066196002003001

Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is what States make of it: The social construction of power politics". *International Organization* 46 (2): 391-425. doi:10.1017/S0020818300027764

— 1999. *The Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zepeda, Beatriz. 2011. "La política exterior de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa: un Balance". En *Anuario 2011: Seguridad regional en América Latina y El Caribe*, editado por Hans Mathieu y Catalina Niño, 114-126. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.

Capítulo 5
Cambio y estabilidad en la política exterior de Ecuador y Perú: un análisis desde la teoría reticular

Luis Córdova-Alarcón

Los esfuerzos por explicar el cambio de política exterior (CPE) en el análisis de política exterior (APE) se remontan a los años ochenta del siglo XX. Holsti ([1982] 2016), Goldman (1988), Hermann (1990) y Carlsnaes (1992) son pioneros en la materia. Pero el limitado diálogo con otros campos de la ciencia política, en especial, con el análisis de políticas públicas (APP), donde mejor se ha desarrollado esta temática, mermó la capacidad de problematizar las transformaciones en el tema. Las teorías de RR. II. más competitivas han compensado parcialmente este déficit teórico. Estas incluyen el realismo neoclásico (Ripsman, Taliaferro y Lobell 2016; Lobell, Ripsman y Taliaferro 2009), el liberalismo analítico (Moravcsik 1997, 2003), el método de estructuras históricas (Cox 1987, 1996, [1981] 2013) y la teoría de roles (Harnisch, Cornelia y Maull 2011; Cantir y Kaarbo 2016).

Sin embargo, existen vacíos que no se han considerado en los estudios del CPE (Holsti [1982] 2016; Goldmann 1988; Hermann 1990; Carlsnaes 1992; Rosati, Hagan y Sampson 1994; Lasagna 1995, 1996; Gustavsson 1998; Kleistra y Mayer 2001; Welch 2005; Gámez 2005; Niklasson 2006; Eidenfalk 2006, 2009; Rynhold 2007; Hirschi y Widmer 2010; Doeser 2011; Blavoukos y Bourantonis 2010, 2014; Breuning 2013; Mattes, Leeds y Carroll 2015; Ipek 2015; Subotić 2016; Alden y Aran 2017; Merke, Reynoso y Schenoni 2020). Por ejemplo, no se ha considerado el contexto histórico y se ha descuidado la variable dependiente. En este trabajo se plantea una alternativa para llenar estos vacíos.

Se empieza por describir qué cambia o permanece estable en la política exterior, para luego explicar por qué, cómo y cuándo cambia o se estabiliza. Para descifrar este enigma, se desarrolló un modelo teórico basado en mecanismos causales. Se centra en las redes políticas que articulan los decisores gubernamentales con los grupos de interés. En este sentido, se trata de una teoría reticular. El modelo combina ideas, instituciones, actores y tiempo, valiéndose de las herramientas del institucionalismo histórico (Mahoney 2000; Pierson 2004; Steinmo 2008) y del enfoque estratégico relacional (Jessop 2007).

En este capítulo se presenta una caja de herramientas para analizar el cambio y la estabilidad de la política exterior. En la primera sección, se expone el modelo teórico y, en la segunda, se lo valida empíricamente. Se analiza la política exterior económico-comercial (PEEC) de Ecuador y Perú en dos episodios: la negociación de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América (en adelante EE. UU. o Estados Unidos) y, luego, con la Unión Europea (UE). En la cuarta sección se presentan las conclusiones.

Investigaciones sobre el cambio y la estabilidad de la política exterior

Del estado del arte se pueden extraer cinco importantes lecciones. En primer lugar, para analizar el CPE hay que dialogar con otros campos de conocimiento, dentro y fuera de la ciencia política, en particular con el APE donde se ha desarrollado profusamente el estudio del cambio de políticas públicas (Sabatier 1988; Sabatier, Hank y Jenkins-Smith 1993; Baumgartner y Jones 2002, 2006, 2009; Kingdon [1984] 1995; Hall 1993; Mahoney 2000; Peters 2000; Hay 2002; Chaqués 2004; Pierson 2004; Greif y Laitin 2004; Bardach 2009; Howlett y Rayner 2006; Sabatier y Weible 2006; Boas 2007; True, Jones y Baumgartner 2007; Howlett y Cashore 2009; Capano 2009; Real-Dato 2009; Cruz-Rubio 2012; Mahoney y Thelen 2010; Marsh 2010; Cerna 2013; Bauer y Knill 2014; Rixen y Viola 2014; Fontaine 2015a, 2015c; Gómez 2015; Harguindéguy 2015; Fontaine, Narvaez y Velasco 2018; Peters, Fontaine y Mendez 2018).

Luego, para explicar el CPE no basta con observar el contexto temporal en que se produce el cambio de la política. Es menester explicar históricamente dicho cambio. El cuándo y el dónde suceden las cosas condicionan el cómo y el por qué. Al respecto, el trabajo de Pierson (2004) es icónico.

Tercero, hay que contar con herramientas idóneas para describir con precisión la variable dependiente (responder a qué cambia). La propuesta más depurada les corresponde a Howlett y Cashore (2009). Ellos proponen una tipología de los componentes de la política que es aplicable al análisis de la política exterior (tabla 5.1).

El cuarto paso es reconocer que el cambio y la estabilidad constituyen dos caras de una misma moneda y cualquier esfuerzo teórico debe explicar ambas dimensiones.

Finalmente, en vez de observar el cambio en las políticas brutas de los países, como lo sugieren Merke, Reynoso y Schenoni (2020), hay que desagregarlas e identificar las condiciones de fondo y de alcance de la inferencia causal teorizada (Gerring 2014, 221). De esta manera se dota de mayor consistencia a la inferencia.

Tabla 5.1. Tipología de los componentes de la política

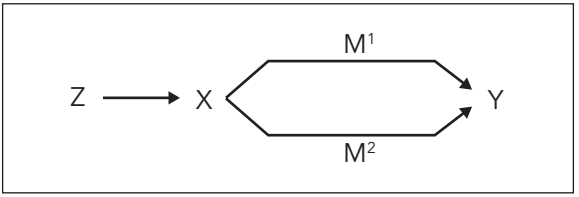
		Contenido de la política		
		Nivel de abstracción elevada	Nivel programático y de operacionalización	Nivel de medidas específicas sobre el terreno
Enfoque de la política	Fines o propósitos	**Fines** ¿Qué tipos generales de ideas gobiernan el desarrollo de las políticas?	**Objetivos** ¿Hacia qué fines se dirige formalmente la política?	**Configuraciones** ¿Cuáles son las metas o requerimientos específicos de la política?
	Medios o herramientas	**Lógica instrumental** ¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?	**Mecanismos** ¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados?	**Calibraciones** ¿Cuáles son las formas específicas mediante las cuales se utilizan los instrumentos?

Fuente: Adaptada de Howllet y Cashore (2009) con base en la traducción de Cruz-Rubio (2012).

El modelo teórico

El modelo de la teoría reticular que se propone a continuación (figura 5.1) se caracteriza porque (1) está acotada a un tipo o subclase de política exterior: la política exterior económico-comercial (PEEC). Esto se debe señalar explícitamente para precisar las condiciones de alcance de la teoría. (2) Introduce la noción de socioespacialidad de la política exterior que, al operacionalizarse como intereses económicos localizados, permite estandarizar las condiciones de fondo del argumento causal, bajo el supuesto *ceteris paribus*. (3) Identifica un entramado causal como variable explicativa –el poder para crear redes– y operacionaliza los mecanismos causales que explican el cambio y la estabilidad de la PEEC. (4) El mecanismo de programación de redes es de tipo ideacional y explica el cambio, mientras que el mecanismo de enlace entre redes es de tipo institucional y explica la estabilidad de la política exterior. A continuación, se detallan sus principales rasgos.

Figura 5.1. Modelo explicativo de la teoría reticular



Z = Socioespacialidad de la política exterior (intereses económicos localizados)
Vector de factores de fondo que puede afectar a X y Y
X = Poder para crear redes políticas
Variable independiente (influye directamente en Y)
M^1 = Programación de redes
Mecanismo causal del cambio
M^2 = Enlace entre redes
Mecanismo causal de la estabilidad
Y = Cambio o estabilidad de la política exterior (económica comercial)
Variable dependiente

La política exterior económica comercial

La agenda de política exterior de un país puede desagregarse en áreas temáticas. Lake (2011) distingue dos: la política económica y la política de seguridad. La política de seguridad incluye todas las acciones diplomáticas, militares e incluso económicas disponibles para que un Estado reduzca el riesgo y la efectividad de la coerción de otros actores externos. La política económica incluye todas las acciones que afectan la acumulación y asignación de recursos (Lake 2011). Al visualizar en la agenda estas dos áreas temáticas es factible desagregar la política exterior en sectores, subsectores y problemas públicos (Wilks y Wright 1987 citado en Chaqués 2004, 61) (tabla 5.2).

Este es un valioso criterio analítico-descriptivo para configurar las interacciones de los actores involucrados en un determinado contexto institucional. Para analizar el cambio y la estabilidad de la política exterior conviene delimitar el subsistema de la política a nivel de problemas públicos; de esta manera se trazan las redes de interacciones entre los actores involucrados. Aumentar el nivel de delimitación del subsistema de la política a un análisis de subsectores o sectores dificulta el estudio del CPE, por la envergadura de interacciones que deben tomarse en cuenta. Mientras mayor sea el nivel de delimitación del subsistema de la política, mayores son las probabilidades de generar falsos positivos o explicaciones espurias.

Tabla 5.2. Desagregación de la política exterior

Área política	**Política exterior**			
Sector o área temática	Política económica		Política de seguridad y defensa	
Subsector	Política comercial	Política financiera	Seguridad	Defensa
Problema público (ejemplos)	Cómo lograr un acuerdo comercial con un socio estratégico	Cómo obtener nuevas líneas de crédito externo	Cómo desarrollar una estrategia de ciberseguridad	Cómo desarrollar tácticas disuasivas ante amenazas híbridas

La socioespacialidad de la política exterior

A diferencia de otras políticas públicas, su carácter geográfico define la política exterior (Morin y Paquin 2018) y exige repensar la espacialidad. En los estudios internacionales esta cuestión se zanja mediante la construcción teorética de la dicotomía política nacional/política internacional (Walker 1993). Cuestionarla conlleva repensar el fenómeno de la estatalidad, no solo porque la noción moderna del Estado territorial se pone en tela de juicio, sino también porque las relaciones Estado-sociedad son resignificadas.

La teoría reticular se fundamenta en la conceptualización del Estado como relación social (Jessop 2015). A partir de ella se replantea el principio de orden político y las categorías socioespaciales que explican el fenómeno histórico de la estatalidad. En los estudios internacionales han predominado dos ejes de reflexión: el Estado como actor y el Estado como estructura (tabla 5.3). Sin embargo, como lo muestra Jessop (2015), la complejización de la sociedad en el siglo XXI ha provocado una reconfiguración de las dinámicas socioespaciales. Por eso, las escalas (local, estatal, regional y global) y las redes (centralizadas, descentralizadas y distribuidas) adquieren preeminencia en el análisis político.

Para analizar el cambio y estabilidad de la PEEC, las escalas se estudian como objeto de gobernanza, esto quiere decir como un "campo estructurado producido en parte a través de otros principios de estructuración socioespacial sobre dinámicas territoriales" (Jessop 2015, 141).

Tabla 5.3. Claves conceptuales para analizar la estatalidad

Elementos de la estatalidad	**Estado como actor [tesis]**	**Estado como estructura [antítesis]**	**Estado como relación social [síntesis]**
Principio de orden político	*Inside* / *outside*	Estado / sociedad civil	Inclusión / exclusión
¿Qué determina el poder estatal?	Capacidades materiales (económicas, militares y tecnológicas)	Institucionalidad + actores	Cambiante equilibrio de fuerzas en una determinada coyuntura
Categorías socioespaciales	Territorio y lugares	Lugares y escalas	Escalas y redes

En cambio, las redes se analizan en cuanto medio de gobernanza, es decir, "como un principio de estructuración (un proceso causal o mecanismo) que impacta sobre otros campos de relaciones socioespaciales" (Jessop 2015, 141).

El análisis multiescalar permite observar ciertas condiciones de fondo que son de gran valor para el argumento en su conjunto. Tomando como referencia el esquema propuesto por Douglas A. Irwin (2017), un vector de factores de fondo (Gerrign 2017) clave para explicar el cambio de la PEEC radica, por un lado, en identificar cómo están localizados los activos económicos a escala nacional (geografía económica) y, por otro lado, en rastrear cómo los actores que representan esos intereses articulan redes políticas (geografía política reticular).

De todos los activos económicos localizados (extracción de materias primas, producción agrícola o manufacturada, etc.), los que interesan observar son aquellos directamente vinculados con las exportaciones e importaciones. Según la composición del comercio internacional, ciertos activos económicos localizados adquieren mayor o menor importancia política. Esta simbiosis entre la geografía económica (el conjunto de activos económicos localizados a escala nacional) y la composición del comercio (la correlación de importaciones y exportaciones, también a escala nacional) generan intereses económicos localizados.

Los intereses económicos localizados tienden a ser estables en el tiempo, por décadas e incluso siglos, como lo demuestra Irwin (2017). Pero su estabilidad no implica estasis; pueden variar en el tiempo, ya sea porque cambia la geografía económica o porque cambia la composición del comercio. Con una variación significativa es probable que impacte de forma indirecta sobre la PEEC, coadyuvando a su cambio. Pero con una variación no significativa es probable que la PEEC mantenga su estabilidad.

El poder para crear redes

El razonamiento causal de la teoría reticular comprende tres supuestos. Primero, toda política exterior resulta de una red de actores que se articula en torno a un código creado para resolver un problema (o tema) público. La teoría reticular reivindica la importancia de las herramientas de implementación ubicándolas como piezas clave para

analizar el diseño general de la política exterior. Según Howlett (2011, 30), la formulación de la política "es un proceso de identificación y evaluación de posibles soluciones a problemas públicos". Dimensionar el cambio requiere que se observe el diseño de la política exterior que abarca componentes sustanciales y procedimentales.

A cada problema público le corresponde una o más redes políticas (Heclo 1974; Chaqués 2004). Se entiende por red un "conjunto de nodos interconectados" (Castells 2008, 7). Los nodos de una red política (o *policy network*) pueden ser individuos, grupos de interés, corporaciones multinacionales u organizaciones gubernamentales o no gubernamentales (Kahler 2009) o, incluso, otras redes de actores. Sus conexiones son producto de un conjunto de transacciones o relaciones de intercambio que permiten el flujo de información y recursos. "Los flujos crean la red" (Slaughter 2017, 65).

En la teoría reticular la red política tiene tres atributos ontológicos. Es multiescalar, porque los actores implicados pueden localizarse en distintas escalas. Es multisectorial, porque los actores representan intereses de distintos sectores o subsectores. Está programada por un código. Mientras los dos primeros atributos determinan que los actores de una red política sean heterogéneos, el tercero condiciona su dinámica interna.

Por código se entiende un conjunto de ideas, visiones y discursos organizados en un programa de política específico, cuyos componentes sustanciales y procedimentales guían la acción gubernamental (tabla 5.5). El código determina "las reglas que hay que aceptar cuando se está en red. Una vez establecidas, se vuelven obligatorias para todos los nodos de la red, ya que el respeto a esas normas es lo que posibilita la existencia de la red como estructura" (Castells 2009, 74).

Segundo supuesto: Toda política exterior se estabiliza en el mediano y largo plazo siempre que la red de actores que la sustenta desencadene mecanismos de enlace con otros actores o redes de actores, garantizando la reproducción del código y provocando el autorreforzamiento de la política. Para instituir una política exterior se requiere que un actor o red de actores programe la red política con un código específico. Pero para que se estabilice, el código debe institucionalizarse y eso exige tiempo. Para explicar la estabilidad de la política exterior, hay que considerar un amplio

horizonte de tiempo (al menos diez años). Solo en el mediano o largo plazo el código de una política puede volverse rutinario y obligatorio para todos los nodos, es decir, institucionalizarse.

La estabilidad de la política exterior se explica a partir de un proceso de autorreforzamiento (o de retroalimentación positiva) que es endógeno por naturaleza. "Dada esta característica, cada paso en una dirección particular hace que sea más difícil revertir el rumbo" (Pierson 2004, 21), lo cual provoca que el proceso sea dependiente de la trayectoria. La teoría reticular contribuye a identificar y explicar cuál es el mecanismo de retroalimentación positiva que produce la estabilidad de la política exterior. Ese mecanismo es el enlace entre redes. Mientras la red recién programada, con un nuevo código o un código reformulado, no desencadene mecanismos de enlace que generen un proceso de retroalimentación positiva, cualquier cambio de política es precario y con el tiempo puede revertirse. Se trata también de una cuestión de secuencia histórica. Si a la programación de una red no le siguen mecanismos de enlace entre redes, las fuentes del cambio pueden socavarse fácilmente y el nuevo código puede sucumbir ante la inercia institucional.

Tercer supuesto: Toda política exterior cambia cuando, ante una coyuntura crítica, los actores con poder para crear redes dentro de la comunidad política programan una nueva, reformulando el código o reemplazándolo por otro. El poder para crear redes lo ejercen ciertos actores o redes de actores que, por su posición en la estructura social, asumen el rol de programadores de una red o de enlaces entre redes. Pero ya que la estructura social es estratégicamente selectiva y los sujetos son actores estratégicos (Jessop 2007), los roles de programadores y enlaces también cambian de forma contingente. El percutor (*trigger*) que desencadena la programación de una red política siempre es una coyuntura crítica (Capoccia y Kelemen 2007). Pero no siempre ante una coyuntura crítica quien ejerce el poder para crear redes actúa como programador de una nueva; también puede actuar como enlace y restaurar el *statu quo*. De ahí que el factor causal del cambio de la política exterior sea el poder para crear redes mediante programación y no la coyuntura crítica.

El cambio de la política exterior siempre es contingente y este rasgo lo vuelve un asunto esquivo para la investigación empírica. Las instituciones

políticas generalmente no ejercen sus efectos de manera continua. No existe una relación directa entre las instituciones y sus consecuencias (Immergut 2006). Hasta ahora, en las teorías desarrolladas para explicar el cambio de la política exterior se habían identificado diversas vías, fuentes o motores para producir el cambio a través de la toma de decisiones, pero en ninguna se explicaba el mecanismo causal del cambio. Con la teoría reticular sí se lo hace al desempaquetar el mecanismo causal de programación, mediante el cual un nuevo código o un código reformulado se plasma en los componentes sustanciales y procedimentales de la política exterior. Con la teoría reticular se capta la contingencia del cambio y se facilita su observación empírica.

Los mecanismos causales

El poder para crear redes se operacionaliza en dos mecanismos causales: la programación de redes (M^1) y el enlace entre redes (M^2), como aparece en la figura 5.1. Sin la intervención de un actor o una red de actores que, ejerciendo su poder para hacerlo, programe una nueva red, no se producirá un cambio en la política exterior. A su vez, sin un actor o una red de actores que, también ejerciendo su poder para crear redes, no enlace a otros actores o redes de actores, la política exterior no se estabilizará. Ambos mecanismos se inscriben en un contexto temporal que sigue una lógica dependiente de la trayectoria y que eventualmente experimenta coyunturas críticas que pueden o no desencadenarlos.

Beach (2017) distingue dos formas de comprender los mecanismos causales: (i) una comprensión minimalista, en donde la evidencia empírica es superficial porque no se traza cada parte del mecanismo; y (ii) una comprensión sistémica, que implica desempaquetar el mecanismo mostrando todas y cada una de sus partes. Los mecanismos del poder para crear redes se basan en una comprensión sistémica, que permite un mejor escrutinio empírico de la lógica causal. Las partes que los componen tienen una secuencia lógica, garantizando que entre ellas no haya independencia, sino interrelación unívoca y directa. Esto debe ser así porque el mecanismo causal no es una variable interviniente, ni un conjunto de ellas; se trata de un proceso cuyas piezas componen un todo. La inferencia causal se basa en verificar empíricamente la

presencia/ausencia del mecanismo, por lo que deben evidenciarse cada una de sus partes para que la inferencia sea válida. Como lo advierten Beach y Pedersen (2016), una buena teoría de un mecanismo no tiene agujeros lógicos y responde a una continuidad productiva. En consecuencia, el rastreo de procesos, o *process tracing*, es el método idóneo para indagar mecanismos causales.

La programación de redes y el cambio de política exterior

El mecanismo de programación de una red política siempre se activa ante una coyuntura crítica. El concepto operacional de "coyuntura crítica" que se utiliza en la teoría reticular es el propuesto por Capoccia y Kelemen (2007): "consiste en analizar la toma de decisiones bajo condiciones de incertidumbre, dada la relajación de la estructura 'normal' y las limitaciones institucionales sobre la acción" (2007, 354). Para lograrlo hay que reconstruir los pasos de la toma de decisiones e identificar la contingencia histórica. Interesa explicar las interacciones que despliega un agente para constituir redes políticas en torno a un código nuevo o reformulado. Este proceso causal sobre la operacionalización del mecanismo se plasma en la tabla 5.4.

Tabla 5.4. Operacionalización de la programación de redes

Partes del mecanismo	Conceptualización (entidades y actividades)	Manifestación observable	Evidencia pronosticada
Condiciones de fondo (Z)	Socioespacialidad de la política exterior	Intereses económicos localizados	Se observarán los activos económicos localizados a escala nacional que, según el patrón de comercio internacional, tienen más importancia política.
Variable independiente (X)	Poder para crear redes mediante programación	El percutor (*trigger*) es una coyuntura crítica	Se observará una situación en la que los operadores políticos deban tomar decisiones bajo condiciones de incertidumbre e imprevisibilidad.

Tabla 5.4. (*continuación*)

Partes del mecanismo	Conceptualización (entidades y actividades)	Manifestación observable	Evidencia pronosticada
Parte 1 ($n_1 \rightarrow$)	Programador introduce y promueve un nuevo código en la comunidad política	(a) Historias causales (b) Paradigmas de política	Se observará a un actor (individual o actor-red) que (a) formula prescripciones específicas sobre relaciones causa-efecto para lograr objetivos políticos con relación al problema público; (b) justifica sus prescripciones en determinados juicios normativos.
Parte 2 ($n_2 \rightarrow$)	Actores a favor, que promueven el nuevo código y se articulan como nodos de la nueva red	Flujo (mediante reproducción simbólica) del código nuevo o reformulado entre actores de la comunidad política	Se observarán varios actores de la "comunidad política" que replican simbólicamente o actúan conforme a las historias causales o los paradigmas de política formulados por el programador.
Parte 3 ($n_3 \rightarrow$)	Actores en contra tienen dos opciones estratégicas: (1) introducen un nuevo código, regresa a la 1.ra parte; (2) rechazan el nuevo código y defienden el vigente (si es que existe)	(a) Historias causales (b) Paradigmas de política alternativos	Se observarán varios actores de la comunidad política que: *1.ra opción*: (a) formulan prescripciones específicas alternativas sobre relaciones causa-efecto para lograr objetivos políticos con relación al problema público; (b) justifican sus prescripciones en juicios normativos diferentes. *2.da. opción*: cuestionan las prescripciones y los juicios normativos que promueve el programador.
Resultado (Y)	Cambio de la política exterior	Formulación de una nueva política exterior	Se observará a un actor gubernamental que introduce el código nuevo o reformulado en las configuraciones y calibraciones de la política exterior.
Formalización simbólica: $X \rightarrow M_1 [(n_1 \rightarrow) * (n_2 \rightarrow) * (n_3 \rightarrow)] Y$			

Un elemento clave es el código de la política. Para facilitar su comprensión, en la tabla 5.5 se relacionan los componentes de la política por niveles, según su desagregación, combinándolos con los actores que participan en ellos y el impacto de las ideas sobre el diseño general de la política. De esto se deduce que el código ya institucionalizado en una red política tiene por núcleo aspectos programáticos organizados según un régimen de política y que, generalmente, responden a un modo de gobernanza específico. Cabe recordar que los elementos de esta tabla son tipos-ideales que simplifican la realidad y que, por esa misma razón, ayudan a analizarla, aunque en la práctica estos alineamientos no se cumplan rigurosamente.

Cuando el programador recién introduce el código en una comunidad política, están en juego las ideas que promueve y los efectos políticos que produce. Esto se observa en las historias causales que conforman el núcleo del código, organizadas según un paradigma político y que, generalmente, responden a una ideología o visión del mundo. Esta categorización se basa en la que proponen Goldstein y Keohane (1993), integrada por Howlett (2011, 37) en el enfoque de diseño de políticas.

Tabla 5.5. El código y los componentes de la política

Nivel de la política		**Modo de gobernanza**	**Régimen de política**	**Aspectos programáticos**
Desagregación de la política		**Área política**	**Sector / subsector**	**Problema público**
Actores		**Universo político**	**Comunidad política**	**Red política**
Componentes de la política	**Fines**	Metas ¿Qué tipos generales de ideas gobiernan el desarrollo de las políticas?	Objetivos ¿Hacia qué fines se dirige formalmente la política?	Configuraciones ¿Cuáles son las metas o requerimientos específicos de la política?
	Impacto de las ideas	**Ideología / visión del mundo**	**Paradigma político**	**Historias causales**
	Medios	Lógica instrumental ¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?	Mecanismos ¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados?	Calibraciones ¿Cuáles son las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados?

Fuente: Adaptación elaborada con base en Howlett y Cashore (2009), Chaqués (2004) y Howlett (2011).

Las historias causales describen relaciones causa-efecto específicas y guían a los individuos sobre cómo lograr sus objetivos (relaciones medios-fines). Se basan en paradigmas políticos que, junto con las historias causales, sirven como mapas cognitivos para la praxis política. Mientras los paradigmas políticos tienen más componentes normativos, las historias causales tienen más componentes pragmáticos. Sin embargo, la frontera entre unos y otras es muy tenue y depende del contexto.

Mientras más atinado y consistente sea el discurso del programador con relación a las configuraciones y calibraciones de la política que se requiere para resolver un problema público, mayor será su capacidad de articular a los actores como nodos de una red política. Para lograrlo, el programador puede valerse de un código enteramente nuevo o de uno que combine elementos viejos y nuevos: un código reformulado.

Una vez introducido el nuevo paradigma político y las historias causales en el seno de la comunidad política, los actores se posicionan, unos a favor y otros en contra. Hay dos formas de observar este posicionamiento: a nivel discursivo y a nivel operativo. Un actor se posiciona a favor cuando reproduce simbólicamente las historias causales y el paradigma político que introduce el programador, o actúa conforme a ellos. Si no lo hace o sigue actuando y reproduciendo simbólicamente el código precedente, se habrá posicionado en contra.

¿Quiénes son los programadores? No hay consenso al respecto. Pero la literatura es clara al señalar que, en materia de política exterior y, en general, de políticas públicas, el conocimiento experto es un recurso estratégico y quien lo posea puede incidir con mayor facilidad en la programación de redes (Hassan 2005; Parmar 2004; Kennedy 2016; Abelson, Brooks y Hua 2017), aunque su desempeño no siempre sea idóneo (Tetlock 2005; Easterly 2013). Esto conlleva otro desafío para la construcción de un orden democrático, pues la "innovación tecnocrática tiende a escapar a toda evaluación democrática" (Ramos-Jiménez 2014, 138).

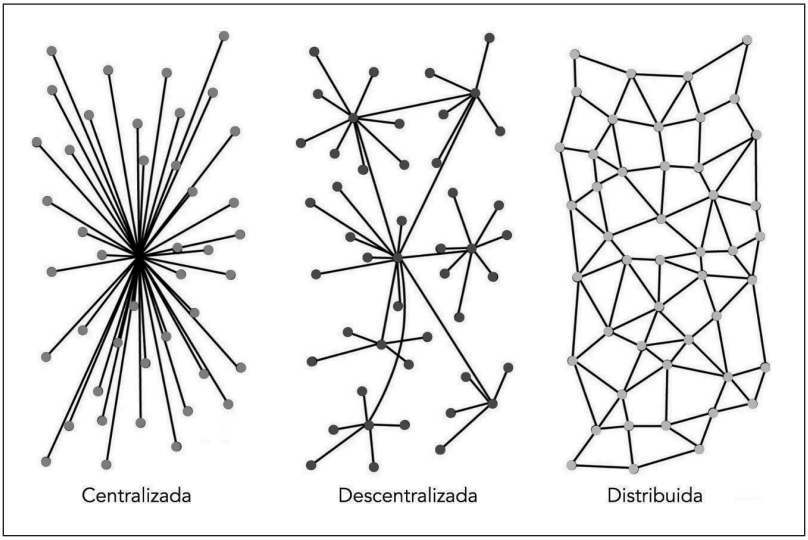
El enlace entre redes y la estabilidad de la política exterior

Una coyuntura crítica no siempre desencadena el cambio de la política exterior; también puede reforzarla generando su estabilidad. Pero a diferencia del mecanismo del cambio (la programación de redes), que

solo se activa por medio de una coyuntura crítica, el enlace entre redes puede ocurrir también en su ausencia. La razón es que una política exterior recién codificada requiere del enlace entre redes para implementarse exitosamente. Solo al desencadenar mecanismos de enlace logrará implementarse y estabilizarse con el tiempo.

Los enlaces de una red política son aquellos actores (individuales o colectivos) que tienen la capacidad de conectar diferentes redes y asegurar su cooperación estratégica, hasta integrarlos en una red colaborativa. Para comprender cómo opera este mecanismo hay que empezar por el ciclo reticular de la política. Teóricamente, hay tres tipos de redes políticas, según las tareas que cumplen sus nodos. Las redes centralizadas, que dependen exclusivamente del programador; las redes descentralizadas, que se sustentan en la cooperación estratégica con otras redes; y, por último, las redes distribuidas, que son redes colaborativas con autonomía operativa (figura 5.2).

Figura 5.2. Tipos de redes



Fuente: Tomado de Slaughter (2017, 82).

Apenas codificada, una política generalmente adopta la forma de una red centralizada, pues depende del programador. Para que la política se implemente según el diseño, debe desencadenar mecanismos de enlace entre redes, pasando a formar una red descentralizada. Solo entonces la política empieza a estabilizarse, porque logra la cooperación estratégica con otras redes. La estabilidad plena de la política se alcanza cuando la red pasa a ser distribuida. En esta última, los nodos han introyectado el código a tal punto que pueden operar autónomamente, multiplicando sus vínculos y atenuando la diferenciación entre redes. Este es el ciclo reticular de la política.

Tabla 5.6. Operacionalización del enlace entre redes

Partes del mecanismo	Conceptualización (entidades y actividades)	Manifestación observable	Evidencia pronosticada
Condiciones de fondo (Z)	Socioespacialidad de la política exterior	Intereses económicos localizados	Se observarán los activos económicos localizados a escala nacional que, según el patrón de comercio internacional, tienen más importancia política.
Variable independiente (X)	Poder para crear redes mediante enlace	El percutor (*trigger*) es: (1.er escenario) una coyuntura crítica; o (2.do escenario) la formulación de una nueva política exterior	*1.er escenario*: Se observará una situación en la que los operadores políticos deban tomar decisiones bajo condiciones de incertidumbre e imprevisibilidad. *2.do escenario*: Se observará una red política centralizada que pugna por expandir su código recién programado.
Parte 1 ($n_1 \rightarrow$)	El enlace formula una táctica de conexión	Beneficios y compensaciones dirigidos a un clúster específico	Se observará a un nodo (actor individual o actor-red) que ofrece fuertes incentivos institucionales (beneficios) a cambio de compensaciones de bajo costo a un clúster objetivo.
Parte 2 ($n_2 \rightarrow$)	Clúster objetivo accede a los beneficios y compensaciones	Resultados de los beneficios y compensaciones	Se observarán los efectos institucionales producidos por la táctica de conexión en el clúster objetivo, en especial, si cumplió las compensaciones previstas.
Parte 3 ($n_3 \rightarrow$)	Nodos/actores del clúster objetivo multiplican sus vínculos con la red política prestablecida	Reestructuración de los intereses económicos localizados	Se observará si hubo cambios significativos en los activos económicos localizados a escala nacional que, según el patrón de comercio internacional, tienen más importancia política.
Resultado (Y)	Estabilidad de la política exterior	Reproducción sistemática de los componentes programáticos de la política	Se observará un mismo patrón de comportamiento político exterior en problemas públicos similares.
Formalización simbólica: $X \rightarrow M_2 [(n_1 \rightarrow) * (n_2 \rightarrow) * (n_3 \rightarrow)] Y$			

Al pasar de una red cooperativa a una colaborativa, la resiliencia de la política se incrementa y las posibilidades de cambio disminuyen. Pero ni la configuración de una red descentralizada ni la conformación de una red distribuida sigue un proceso lineal y vertiginoso. Al contrario, son procesos que toman tiempo y dependen de factores estructurales y agenciales, en especial de los nodos que operan como enlaces.

El objetivo estratégico de un enlace es configurar una red cooperativa y, en perspectiva, una red colaborativa. Para conseguirlo, primero se identifica un clúster y se formula una táctica de conexión (tabla 5.6). La selección del clúster es intencional y responde a los intereses definidos en el código, de ahí su denominación de "clúster objetivo". Generalmente, un clúster es un actor colectivo que opera dentro de redes preestablecidas pero que se caracteriza por la densidad de los vínculos entre sus miembros. La densidad se define por el grado de conectividad del grupo. Así, por ejemplo, dentro de una política exterior económica, pueden operar mediante enlaces distintos clústeres: un gremio empresarial, un grupo financiero y un gremio de transportistas, entre otros.

La táctica consiste en otorgar ciertos beneficios y exigir compensaciones de bajo costo para el clúster objetivo. Forma una táctica reticular porque el otorgamiento de dichos beneficios es un medio para lograr un objetivo estratégico: conectar al clúster y gestar una red cooperativa. Las compensaciones que conlleva la táctica de conexión permiten la socialización del código que articula la red. Así, cuando un clúster objetivo accede a las compensaciones, recodifica los nodos de las redes conectadas.

Explicando el cambio y la estabilidad en Ecuador y Perú: la validación empírica

El modelo de la teoría reticular es compatible con un estudio de pocos casos. Para seleccionarlos se combinaron tres estrategias. La primera se basa en lo que George y Bennett (2005) denominaron método de comparación enfocada, estructurada. Se mapearon los casos posibles y se seleccionó un caso típico por cada mecanismo causal. Luego se optó por una comparación intrarregional como estrategia analítica para incrementar la sensibilidad del contexto, como sugieren los estudios de

área comparativos –o CAS, por sus siglas en inglés– (Basedau y Köllner 2007; Ahram 2011). Finalmente, para garantizar la comparabilidad causal, se recurrió a la estrategia de sistemas de máxima similitud con resultados diferentes (Przeworski y Teune 1970).

Los dos casos que se estudian son la política exterior económica comercial de Ecuador y Perú en dos episodios históricamente relevantes: la negociación de acuerdos de libre comercio con los EE. UU. y, luego, con la Unión Europea (UE) El contexto temporal para el estudio empieza en 1991, cuando el Congreso de los Estados Unidos promulgó la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés), cuyos beneficiarios directos eran Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; se extiende hasta la fecha en que entró en vigor el Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) con la UE, esto es, el 1 de marzo del 2013 para Perú y 1 de enero del 2017 para Ecuador.

Descripción de la estabilidad y el cambio de la política exterior económico comercial

La variable dependiente se problematizó así: ¿cuál fue el curso de acción que siguieron los gobiernos de Perú y Ecuador en su PEEC frente a las negociaciones de un TLC con los EE. UU. y de un ACM con la UE? Las propiedades de la política exterior observadas se catalogaron como configuraciones y calibraciones (tabla 5.1) a fin de identificar el alcance del cambio. Para Rixen y Viola (2016, 19-20), el alcance o amplitud del cambio tiene que ver con el número de rasgos institucionales afectados.

Los rasgos institucionales que se observaron en las configuraciones y calibraciones responden a la secuencia estándar propuesta por Bayne (2017) para analizar cómo los gobiernos toman decisiones en la diplomacia económica. El autor señala siete etapas. Primero, se identifica el departamento gubernamental que toma la iniciativa. Luego, quien lo hace realizará consultas externas por fuera del gobierno y, a su vez, la coordinación interna con otras agencias o departamentos gubernamentales. Entonces pasa a la validación política de lo actuado por los funcionarios públicos que lideran el diseño de la PEEC. Esto lo hacen ante los ministros o jefes de gobierno. La quinta etapa es de legitimación democrática y generalmente se recurre al órgano legislativo para su

aprobación. La sexta etapa comprende la negociación internacional. El proceso culmina con la ratificación del acuerdo. En las tablas 5.7, 5.8, 5.9 y 5.10 se sistematizan los hallazgos, aunque por cuestiones de espacio no son densamente descritos.

Tabla 5.7. Cronología de la negociación del TLC entre Perú y EE. UU.

Año	Mes	Día	Evento
2003	noviembre	18	Robert Zoellick, representante de comercio de Estados Unidos, notifica al Congreso la decisión de iniciar negociaciones de un TLC con los países andinos
2004	mayo	18-19	I Ronda en Cartagena, Colombia
	junio	14-18	II Ronda en Atlanta, Estados Unidos
	julio	26-30	III Ronda en Lima, Perú
	septiembre	13-17	IV Ronda en San Juan, Puerto Rico
	octubre	25-29	V Ronda en Guayaquil, Ecuador
	noviembre	29-	
	diciembre	5	VI Ronda en Arizona, Estados Unidos
2005	febrero	7-11	VII Ronda en Cartagena, Colombia
	marzo	14-18	VIII Ronda en Washington D.C., Estados Unidos
	abril	18-22	IX Ronda en Lima, Perú
	junio	6-10	X Ronda en Guayaquil, Ecuador
	julio	18-22	XI Ronda en Miami, Estados Unidos
	septiembre	19-23	XII Ronda en Cartagena, Colombia
	noviembre	14-22	XIII Ronda en Washington D.C., Estados Unidos. Se anuncia haber concluido las negociaciones
	diciembre	5-7	Se anuncian las conclusiones de las negociaciones
2006	abril	12	Suscripción del TLC
	junio	29	Aprobación del TLC por parte del Congreso peruano
2007	junio	24	Se anuncia haber acordado ciertas enmiendas al TLC
	noviembre	8	Cámara de Representantes de los Estados Unidos aprueba el TLC
	diciembre	4	Senado de los Estados Unidos aprueba el TLC
2009	febrero	1	Oficialmente inicia la implementación del TLC

Elaborada con base en el SICE (2020b) e investigación propia.

Tabla 5.8. Cronología de la negociación del TLC entre Ecuador y EE. UU.

Año	Mes	Día	Evento
2003	noviembre	18	Robert Zoellick, Representante de Comercio de Estados Unidos, notifica al Congreso la decisión de iniciar negociaciones de un TLC con los países andinos
2004	mayo	18-19	I Ronda en Cartagena, Colombia
	junio	14-18	II Ronda en Atlanta, Estados Unidos
	julio	26-30	III Ronda en Lima, Perú
	septiembre	13-17	IV Ronda en San Juan, Puerto Rico
	octubre	25-29	V Ronda en Guayaquil, Ecuador
	noviembre	29-	VI Ronda en Arizona, Estados Unidos
	diciembre	5	
2005	febrero	7-11	VII Ronda en Cartagena, Colombia
	marzo	14-18	VIII Ronda en Washington D.C., Estados Unidos
	abril	18-22	IX Ronda en Lima, Perú
		20	Golpe de Estado a Lucio Gutiérrez; Alfredo Palacio asume la presidencia
	mayo	12	Palacio nombra nuevo equipo negociador
	junio	6-10	X Ronda en Guayaquil, Ecuador
	julio	14 18-22	Presidente Palacio nombre como nuevo jefe negociador a Manuel Chiriboga XI Ronda en Miami, Estados Unidos
	septiembre	19-23	XII Ronda en Cartagena, Colombia
	noviembre	14-22	XIII Ronda en Washington D.C., Estados Unidos
	diciembre	5-7	Se anuncia haber concluido las negociaciones
2006	marzo	23-	XIV Ronda en Washington D.C., Estados Unidos
	abril	6	
	mayo	15	Ministro de Energía y Minas de Ecuador anuncia la decisión de declarar la caducidad del contrato de concesión petrolera a favor de OXY

Elaborada con base en el SICE (2020b) e investigación propia.

Tabla 5.9. Cronología de la negociación del ACM entre Perú y la UE

Año	Mes	Día	Evento
2005	enero	21	Inicia oficialmente el proceso de "valoración conjunta" por parte de la Comisión Mixta CAN-UE
2007	abril	19	En la XXI Reunión Ministerial entre la CAN y la UE, los ministros expresaron su intención de iniciar negociaciones de un acuerdo de asociación en mayo de 2007
	junio	8	La CAN adopta la Decisión No. 667 "Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE"
		14	En la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino, celebrada en Tarija (Bolivia), se anuncia el inicio de las negociaciones
		28	Concluye oficialmente el "proyecto de valoración conjunta" por parte de la Comisión Mixta CAN-UE
	septiembre	17	I Ronda CAN-UE en Bogotá, Colombia
	diciembre	10-14	II Ronda CAN-UE en Guayaquil, Ecuador
2008	abril	21-25	III Ronda CAN-UE en Quito, Ecuador
	mayo	17	En la V Cumbre América Latina y Caribe-UE, la CAN y la UE acuerdan flexibilizar las negociaciones, respetando el ritmo de cada país miembro de la CAN
2009	enero	23	Comisiones técnicas de Colombia, Ecuador y Perú se reúnen con representantes de la UE en Bruselas para definir el cronograma de negociaciones, pero ahora de un Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) o TLC
	febrero	13	I Ronda de negociación del ACM/TLC en Bogotá, Colombia
	marzo	23-27	II Ronda de negociación del ACM/TLC en Lima, Perú
	abril	22-25	III Ronda de negociación del ACM/TLC en Quito, Ecuador
	junio	19	IV Ronda de negociación del ACM/TLC en Bogotá, Colombia
	julio	17	El canciller ecuatoriano, Fander Falconí, anuncia la decisión de suspender las negociaciones con la UE
		20-24	V Ronda de negociación del ACM/TLC (Colombia, Perú) en Lima, Perú
	septiembre	21-25	VI Ronda de negociación del ACM/TLC (Colombia, Perú) en Bruselas, Bélgica
	noviembre	16-20	VII Ronda de negociación del ACM/TLC (Colombia, Perú) en Bogotá, Colombia
2010	enero	18-22	VIII Ronda de negociación del ACM/TLC (Colombia, Perú) en Bogotá, Colombia
	febrero	22-28	IX Ronda de negociación del ACM/TLC (Colombia, Perú) en Bruselas, Bélgica

Tabla 5.9. (*continuación*)

Año	Mes	Día	Evento
2010	mayo	19	Oficialmente concluyen las negociaciones entre Perú, Colombia y la UE, en el marco de la VI Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe
2011	marzo	24	Perú, Colombia y la UE rubrican el texto final del ACM/TLC
2012	marzo	16	Consejo de la UE aprueba el ACM/TLC con Perú y Colombia
	junio	26	Se suscribe oficialmente el ACM/TLC en Bruselas, Bélgica
	diciembre	11	Parlamento Europeo aprueba el ACM/TLC con Perú y Colombia
		13	Congreso del Perú aprueba el ACM/TLC con la UE
2013	marzo	1	El ACM/TLC se pone en vigor para Perú

Elaborada con base en el SICE (2020c); Latorre (2017, 32) e investigación del autor.

Tabla 5.10. Cronología de la negociación del ACM entre Ecuador y la UE

Año	Mes	Día	Evento
2005	enero	21	Inicia oficialmente el proceso de "valoración conjunta" por parte de la Comisión Mixta CAN-UE
2007	abril	19	En la XXI Reunión Ministerial entre la CAN y la UE, los ministros expresaron su intención de iniciar negociaciones de un acuerdo de asociación en mayo de 2007
	junio	8	La CAN adopta la Decisión No. 667 "Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE"
		14	En la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino, celebrada en Tarija (Bolivia), se anuncia el inicio de las negociaciones
		28	Concluye oficialmente el "proyecto de valoración conjunta" por parte de la Comisión Mixta CAN-UE
	septiembre	17	I Ronda CAN-UE en Bogotá, Colombia
	diciembre	10-14	II Ronda CAN-UE en Guayaquil, Ecuador
2008	abril	21-25	III Ronda CAN-UE en Quito, Ecuador
	mayo	17	En la V Cumbre América Latina y Caribe-UE, la CAN y la UE acuerdan flexibilizar las negociaciones, respetando el ritmo de cada país miembro de la CAN
2009	enero	23	Comisiones técnicas de Colombia, Ecuador y Perú se reúnen con representantes de la UE en Bruselas para definir el cronograma de negociaciones del Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) o TLC
	febrero	13	I Ronda de negociación del ACM/TLC en Bogotá, Colombia
	marzo	23-27	II Ronda de negociación del ACM/TLC en Lima, Perú

Tabla 5.10. (*continuación*)

Año	Mes	Día	Evento
2009	abril	22-25	III Ronda de negociación del ACM/TLC en Quito, Ecuador
	junio	19	IV Ronda de negociación del ACM/TLC en Bogotá, Colombia
	julio	17	El canciller ecuatoriano, Fander Falconí, anuncia la decisión de suspender las negociaciones con la UE.
	diciembre	15	Se rubrica el Acuerdo de Ginebra sobre Comercio del Banano (AGCB)
2010	febrero	18	Ecuador comunica a la UE su intención de retomar las negociaciones.
	mayo	31	Se suscribe el Acuerdo de Ginebra sobre Comercio del Banano (AGCB)
2011	agosto		El Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración (MINRECI) se entera que la UE excluirá a Ecuador del sistema de preferencias arancelarias
2012	marzo	18	Canciller Ricardo Patiño viaja a Bruselas para buscar retomar las negociaciones
		22	Kintto Lucas renuncia como vicecanciller
2013	abril	17	El presidente Correa, de visita en Berlín, anuncia su interés de retomar las negociaciones del ACM/TLC.
	mayo	20	Viceministro Rivadeneira integra el equipo negociador
	junio	12	Se crea el Ministerio de Comercio Exterior, separando sus competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores
	julio	8-9	Representantes de Ecuador y la UE se reúnen para definir bases de la negociación, con el fin de que Ecuador se adhiera el ACM/TLC suscrito con Colombia y Perú
2014	enero	13-17	I Ronda de negociaciones en Bruselas, Bélgica
	marzo	24-28	II Ronda de negociaciones en Manta, Ecuador
	junio	09-13	III Ronda de negociaciones en Bruselas, Bélgica
	julio	17	Concluyen las negociaciones en Bruselas.
	septiembre	23	Ecuador y la UE publican el texto del ACM/TLC
	diciembre	12	Ecuador y la UE rubrican el texto final del ACM/TLC
2016	noviembre	11	Ecuador y la UE suscriben el protocolo de adhesión al ACM/TLC acordado entre la UE-Perú y Colombia
		19	Asamblea Nacional del Ecuador aprueba el protocolo de adhesión al ACM/TLC acordado entre la UE -Perú y Colombia
	diciembre	14	Parlamento Europeo aprueba el protocolo de adhesión al ACM/TLC acordado entre la UE-Perú y Colombia
		23	Ecuador publica el protocolo de adhesión al ACM/TLC acordado entre la UE-Perú y Colombia
		24	La UE publica el acuerdo en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Entra en vigor para la UE
2017	enero	1	El ACM/TLC entra en vigor para Ecuador

Elaborada con base en SICE (2020c), Latorre (2017, 32) e investigación del autor.

Explicando el cambio y la estabilidad de la política económico-comercial en Ecuador y Perú

Tras operacionalizar los mecanismos causales (tablas 5.4 y 5.6) mediante *process tracing* se constató la presencia/ausencia de cada parte del mecanismo. Esto implicó un análisis dentro del caso para establecer los hallazgos de la evidencia pronosticada (última columna de las tablas 5.4 y 5.6). Sin embargo, antes y después de probar la existencia de los mecanismos causales, se realizó un análisis de casos cruzados, aplicando el método comparado. Antes, porque debía explicarse la coyuntura crítica que opera como percutor del poder para crear redes (x); esto se hizo mediante un análisis histórico contrafáctico. Y después, porque debía probarse la inferencia causal de la teoría reticular; esto implica analizar empíricamente los intereses económicos localizados (z) en cada caso de estudio para, finalmente, concatenar el poder para crear redes (x) con el cambio y la estabilidad de la PEEC (y).

Lo primero fue determinar en qué momento la negociación de un TLC entre los Estados Unidos y los países andinos se convirtió en una opción ineludible de política exterior para los involucrados. Se plantea esta pregunta para identificar la coyuntura crítica que hizo factible la decisión adoptada oficialmente en el año 2003 (tablas 5.9 y 5.10). Para contextualizarla se analizó la trayectoria de tres procesos que finalmente convergieron a principios del siglo XXI, dando lugar a la coyuntura crítica que desencadenó el inicio de las negociaciones y configuró redes multiescalares.

El primero tiene que ver con el tránsito de estrategias de política comercial en los EE. UU., que van desde el multilateralismo hegemónico (administración de Bill Clinton 1993-2001) hasta la liberalización competitiva (administración de George W. Bush 2001- 2009). Durante esta última, el mandatario persiguió agresivamente acuerdos bilaterales y regionales como una forma de presionar a otros países reacios a disminuir sus barreras comerciales y que estaban retrasando la negociación multilateral de la ronda de Doha (que inició en el 2001 y se clausuró definitivamente en el 2015).

El segundo se refiere al Sistema Generalizado de Preferencias que implementaron los EE. UU. y la UE para los países andinos y las externalidades de seguridad que de ellas derivan. Las preferencias arancelarias concedidas a los países en desarrollo fueron tácticas de

conexión geoeconómica muy efectivas. En el mediano plazo, estas tácticas contribuyeron a formar grupos de interés que demandaron ante sus gobiernos la negociación comercial con los EE. UU. y la UE. Es decir, crearon una red multiescalar acondicionada para promover la liberalización comercial en la región.

Por último, se cartografiaron los arreglos institucionales que codificaron, aunque de forma inacabada, el neoliberalismo disciplinario[1] en Ecuador y en Perú. Este último proceso marca una diferencia significativa entre los dos países. El régimen fujimorista consolidó una reforma neoliberal del Estado en el Perú, mientras que en Ecuador los resultados fueron magros, a pesar de los reiterados intentos.

El caso peruano

¿Por qué la PEEC en Perú fue estable? Las siguientes evidencias prueban la presencia del enlace entre redes.

Entre diciembre de 2001 y agosto de 2002, Perú perdió los beneficios arancelarios que le otorgaba el Andean Trade Preference Act (ATPA). Este venció el 4 de diciembre de 2001 y la renovación –bajo la denominación Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA)– fue aprobada por el Congreso de los EE. UU. recién el 6 de agosto de 2002. La incertidumbre generada entre los tomadores de decisión peruanos decantó al gobierno de Alejandro Toledo a favor de la negociación de un TLC que hiciera permanentes los beneficios arancelarios alcanzados y los ampliara.

El gobierno peruano creó el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), mediante la Ley 27790, el 23 de julio de 2002. El viceministerio de Comercio Exterior diseñó el Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) para diez años: 2003-2013. Esta entidad desplegó tres tácticas de conexión. La primera se orientó hacia los gremios empresariales más representativos a escala nacional; la segunda,

[1] "Un término utilizado para describir el proyecto socioeconómico de capital para expandir el alcance y aumentar el poder de las estructuras y fuerzas basadas en el mercado para que los gobiernos y otros agentes económicos sean disciplinados por los mecanismos del mercado, en una escala cada vez más global" (Gill y Cutler 2014b, 315).

hacia los empresarios con interés en exportar o con incipiente potencial exportador a escala local; y la tercera, hacia las agencias y entidades gubernamentales que debían coadyuvar a la implementación de esta política, transversalizando la acción gubernamental.

Los incentivos institucionales que ofrecía el viceministerio de Comercio Exterior fueron también de tres tipos, según los clústeres objetivos a los que iban dirigidos. A los gremios empresariales se les invitó a conformar una Comisión Multisectorial Mixta Permanente para la elaboración del PENX. A los empresarios con menor desarrollo exportador se les brindó dos incentivos concretos: (i) un canal de diálogo directo con el gobierno para conocer sus necesidades y atenderlas de forma sistemática y progresiva, y (ii) su inclusión en los Planes Estratégicos Regionales de Exportación (PERX), una estrategia que replicaba a escala local los procesos de concertación política logrados a escala nacional. Si la primera táctica de conexión era previsible y lógica, esta última catapultó la PEEC recién programada multiplicando el enlace entre redes, pues apuntaba a generar nuevos nodos hacia el interior del país. Al mismo tiempo, a las agencias y entidades gubernamentales se les facilitó conocimiento experto sobre comercio exterior y materias afines. Así aminoraban los costos de aprendizaje y mejoraban los procedimientos administrativos y de articulación política, con un lenguaje técnico que barnizaba de legitimidad la cooperación intragubernamental.

A cambio de los incentivos institucionales ofrecidos, las compensaciones exigidas a los tres clústeres objetivos eran simples pero vitales para el éxito en el diseño e implementación de la PEEC. Se exigía de ellos su participación durante el proceso de elaboración de la política y el trasvase de información suficiente para garantizar que el PENX y los 25 PERX tuvieran asidero en la realidad y no en los preconceptos de los tecnoburócratas a cargo.

Por parte de los gremios empresariales participaron la Asociación de Exportadores (ADEX), la Sociedad de Comercio Exterior (COMEX), la Cámara de Comercio de Lima (CCL) y la Sociedad Nacional de Industriales (SNI). Más tarde se logró una mayor articulación del empresariado, a toda escala, para participar en las rondas de negociaciones del TLC con los Estados Unidos.

Antes de iniciar la primera ronda, se constituyó el Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI).[2] Como lo explica García (2012, 452), se "conformó un consejo multigremial encargado de dar la orientación general y aprobar las propuestas técnicas y la estrategia negociadora integral, que era elaborada por una Secretaría Técnica Ejecutiva". Esto facilitó que el empresariado contara con mecanismos de diálogo político idóneos para agilitar sus demandas y presentarlas como preferencias gubernamentales durante las negociaciones.

Tal vez una evidencia con mayor poder inferencial es la continuidad que ha tenido la elaboración y ejecución del PENX como política de Estado. La Comisión Multisectorial Mixta Permanente sigue existiendo hasta la actualidad, ejerciendo las funciones para las cuales fue creada en el 2003. Durante el primer semestre del 2015, elaboró una propuesta para actualizar el Plan Estratégico Nacional Exportador con un horizonte de tiempo hasta el 2025. La actualización del plan fue aprobada mediante resolución no. 377–MINCETUR, del 9 de diciembre del 2015 (MINCETUR 2015). De tal forma que el empresariado no solo cumplió las compensaciones exigidas para formar parte de la red política, sino que se volvió la médula espinal del proceso de consolidación de la PEEC.

Respecto a la restructuración de los intereses económicos localizados (IEL) –tercera parte del mecanismo–, la evidencia no es concluyente. Depende del sentido que se le otorgue. Si por cambios significativos en los

[2] El CENI estuvo integrado por los siguientes gremios empresariales: Asociación de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones (AAFP), Asociación de Bancos del Perú (ASBANC), Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional (AETA), Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos (ADEPSEP), Asociación de Exportadores (ADEX), Asociación de Gremios Productores Agroexportadores (AGAP), Asociación de Representantes Automotrices del Perú (ARAPER), Asociación Peruana de Avicultura (APA), Asociación Peruana de Consultoría (APC), Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG), Asociación Peruana de Entidades Prestadoras de Salud (APEPS), Asociación Peruana de Productores de Azúcar (APPAR), Bolsa de Valores de Lima (BVI), Cámara Nacional de Turismo (CANATUR), Cámara de Comercio de Lima (CCL), Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), Cámara Nacional de Comercio, Producción y Servicios (PERUCAMARAS), Consejo de Organizaciones de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Perú (COMPYMEP), Red Nacional de Cámaras, Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX), Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), Sociedad Nacional de Industria (SNI), Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), Sociedad Nacional de Seguridad (SNS) (García 2012, 453).

IEL se entiende la reproducción del patrón de comercio internacional y el incremento del volumen de exportación, el caso peruano cumple este pronóstico satisfactoriamente. Para el 2013, Perú ya contaba con el 90 % de sus exportaciones cubiertas por acuerdos de libre comercio. Entre el 2003 y el 2013 las exportaciones peruanas crecieron vertiginosamente, pasando de 8995 millones de dólares a 42 567 millones de dólares; con un crecimiento anual del 4,7 %, en la exportación de bienes y del 13 %, en la de servicios. Sin embargo, más del 70 % del total de sus exportaciones seguían focalizadas en productos tradicionales: (a) minerales metálicos; (b) petróleo, gas natural y sus derivados; (c) harina y aceite de pescado; y (d) algodón, azúcar/melazas/chancaca. De entre estos productos, el 73 % de las exportaciones corresponde al sector minero (MINCETUR 2015, 18). Así, en 2013 el modelo extractivista se había consolidado y expandido.

Pero también se puede entender por cambios significativos en los IEL la diversificación de la oferta exportable. De ser así, nuevamente se cumple con el pronóstico, aunque no en la proporción que se esperaría para hablar de una reconfiguración de la geografía económica del Perú.

Sin embargo, en el caso peruano la estabilidad de la PEEC es elocuente. Al TLC con los Estados Unidos le siguieron diez acuerdos de la misma naturaleza antes de concretar el ACM con la UE (tabla 5.11), lo que prueba la regularidad de la PEEC.

Tabla 5.11. Acuerdos previos al TLC

Países o entidad	Fecha de suscripción	Fecha de vigencia
Chile	22.8.2006	1.3.2009
Canadá	29.5.2008	1.8.2009
Singapur	29.5.2008	1.8.2009
Asociación Europea de Libre Comercio*	14.7.2008	1.3.2010
China	28.4.2009	1.3.2010
Corea del Sur	14.11.2010	1.8.2011
México	6.4.2011	1.2.2012
Panamá	25.5.2011	1.5.2012
Costa Rica	26.5.2011	1.6.2013
Japón	31.5.2011	1.3.2012

*European Free Trade Association (EFTA).

El caso ecuatoriano

¿Por qué la PEEC en Ecuador fue cambiante? Este caso se explica por la intermitencia en la programación de la red. Se verifica en tres ciclos políticos delimitados temporalmente por la coyuntura crítica que les dio impulso: primer ciclo PRO-TLC (9.2003); segundo ciclo ANTI-TLC (3.2006); tercer ciclo PRO-TLC (3.2012). Se abordará tan solo el primer ciclo para ilustrar el mecanismo causal.

La primera coyuntura crítica fue configurada por tres circunstancias: (i) la presión desde Washington para alinearse en las negociaciones multilaterales de comercio, (ii) la aquiescencia del gobierno de Gutiérrez en materia económica y de seguridad frente a Washington, y (iii) la fractura de la coalición política de apoyo.

En el primer ciclo PRO-TLC, el programador fue Robert Zoellick, representante de Comercio de los Estados Unidos, quien aprovechó la aquiescencia del gobierno ecuatoriano para promover el código de la política comercial aperturista. Dos actoras políticas a escala nacional sirvieron como correas de transmisión de las historias causales en el Ecuador, una velada y otra destapada. La actora velada fue la embajadora de los Estados Unidos en Ecuador, Kristie Kenney, quien se reunió el 3 de octubre del 2003 con el presidente Gutiérrez. Luego de dicha reunión el jefe de Estado ecuatoriano anunció que enviaría una carta al entonces presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, manifestándole su intención de negociar un TLC. Aunque no hay evidencia de lo que se trató en dicha reunión, la declaración del presidente Gutiérrez fue un indicio significativo.

La actora destapada fue la ministra de Comercio Exterior de Gutiérrez, Ivonne Baki. Fue una gestora clave en la programación de la red, no solo por el cargo que ejercía sino por su antecedente político-funcional: antes de ser nombrada ministra se desempeñaba como embajadora de Ecuador en Washington, desde 1998 hasta el 2002. No solo que fue la primera funcionaria gubernamental en pronunciarse a favor del TLC con los Estados Unidos, desde que se posesionó en el gobierno, sino que fue la primera en viajar a Washington, el 24 de octubre del 2003, para reunirse con Robert Zoellick y afinar los detalles del proceso.

Una evidencia crucial para conocer el código de la política que Zoellick puso en circulación es la carta que envió al Congreso de los

Estados Unidos, el 18 de noviembre del 2003, notificándole de la decisión presidencial de empezar a negociar un TLC con los países andinos. De esa carta se deducen cuatro historias causales que serán replicadas o refutadas por los actores involucrados en este problema público: (1) que "el TLC con Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia ('los países andinos') ayudará a fomentar el crecimiento económico [...] de los Estados Unidos"; (2) "negociar un TLC con los países andinos es un paso lógico en la promoción de la liberalización competitiva en el hemisferio"; (3) "un TLC con los países andinos ayudaría a promover la integración económica entre los cuatro países andinos"; y (4) "que [el TLC] sería un complemento natural al Plan Colombia".

La segunda y la tercera parte de la programación de redes se solapan, pero están encadenadas causalmente. Desde que el presidente Gutiérrez declaró como objetivo nacional la negociación del TLC con Estados Unidos –el 21 de diciembre del 2003– la PEEC se configuró. Mientras tanto, actores de la sociedad civil, académicos y activistas sociales opuestos a la negociación, multiplicaron sus esfuerzos para fomentar el rechazo al tratado. Así, por ejemplo, en noviembre del 2004, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, perteneciente a la Friedrich-Ebert-Stiftung (ILDES-FES), realizó un foro internacional en la ciudad de Quito, con el tema "Alcances y riesgos del Tratado de Libre Comercio". A este evento se sumaron otros organizados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador), en noviembre de 2004 y febrero de 2005. Producto de estos eventos, se publicó un libro con las memorias de las ponencias presentadas, en las que se cuestiona de forma reiterada las "historias causales" que articulaban la red PRO-TLC (Acosta y Falconí 2005).

Lucio Gutiérrez fue defenestrado el 20 de abril del 2005, en un golpe de Estado, y Alfredo Palacio asumió la presidencia. Su gobierno carecía de legitimidad, pero sobre todo de una coalición política de apoyo que le brindara gobernabilidad. En un intento por esquivar estos problemas, a fines de julio anunció que convocaría una consulta popular. La estrategia fue aprovechada por los opositores que impulsaron una campaña a escala nacional para recolectar firmas a fin de que se convocara una consulta popular en la que el pueblo se pronunciara sobre el TLC con los Estados Unidos. El martes 14 de septiembre del 2004 varios colectivos

aglutinados en la Coordinadora de Movimientos Sociales del Ecuador anunciaron esta estrategia (*El Universo* 2004). Para octubre del 2005, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) se habían sumado a la tesis de la consulta popular (*La Hora* 2005). Una gran red de resistencia se había estructurado.

El bloqueo a las pretensiones plebiscitarias del gobierno y la continuidad en las negociaciones del TLC con Estados Unidos catalizaron las protestas sociales. A principios del 2006, el presidente de la CONAIE, Luis Macas, anunció nuevas movilizaciones a escala nacional en contra del TLC. Era la antesala de un nuevo ciclo de programación.

Atribulado y temeroso de un desenlace fatal, como el que puso fin al gobierno de Gutiérrez, Alfredo Palacio dio luz verde para que el ministro de Energía, Iván Rodríguez, declarara la caducidad del contrato con la OXY (el 15 de mayo del 2006). Esta decisión fue largamente esperada y sus antecedentes se remontan al 16 de marzo del 2005, cuando la Procuraduría General del Estado emitió un informe determinando que la OXY incurrió en irregularidades al transferir el 40 % de sus acciones a Encana (empresa canadiense), sin el permiso del Ministerio de Energía, por lo que la caducidad era procedente (*El Universo* 2012). Desde entonces, representantes diplomáticos de Estados Unidos bregaron ante las autoridades ecuatorianas para frenar el proceso de caducidad. De tal manera que, al tomar esta decisión, Palacio estuvo consciente del costo político que tendría en sus relaciones bilaterales con la potencia del Norte.

La declaratoria de caducidad de la concesión petrolera a OXY derivó en la suspensión tácita de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos. Indirectamente, la PEEC de Ecuador había cambiado, no por una reformulación de la estrategia económica del gobierno, sino por una necesidad cortoplacista de supervivencia política del régimen.

Conclusiones

El modelo teórico propuesto en este capítulo brinda una potente caja de herramientas para analizar el cambio y la estabilidad de la política exterior, en especial si se consideran tres rasgos característicos de la teoría reticular.

En primer lugar, se trata de una teoría parcial que contribuye a explicar las interacciones entre grupos de interés y decisores gubernamentales. Este rasgo resulta de mucha utilidad en contextos institucionales frágiles como los de América Latina, donde priman las reglas informales en el sistema político. Luego, el modelo aporta al análisis político en un doble sentido. Por un lado, problematiza la intrincada relación entre espacio y poder al introducir el concepto de socioespacialidad de la política exterior. Por otro, asume la complejidad de los procesos políticos en clave reticular al desempaquetar los mecanismos causales de forma sistemática. Por último, el modelo reticular brinda importantes orientaciones para las personas encargadas de tomar decisiones. La identificación de los roles de programadores y enlaces de redes es crucial para el diseño de política exterior, en particular cuando los actores gubernamentales enfrentan desafíos estratégicos en un mundo interdependiente, turbulento y entrópico como el del siglo XXI.

Referencias

Abelson, Donald, Stephen Brooks y Xin Hua, eds. 2017. *Think Tank, Foreign Policy and Geo-Politics: Pathways to influence*. Londres: Routledge.

Acosta, Alberto, y Fander Falconí, eds. 2005. *TLC: más que un tratado de libre comercio*. Quito: FLACSO Ecuador / ILDIS-FES.

Ahram, Ariel I. 2011. "The theory and method of comparative area studies". *Qualitative Research* 11 (1): 69-90. https://doi.org/10.1177/1468794110385297

Alden, Chris, y Amnon Aran. 2017. *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. Nueva York: Rougtledge.

Bardach, Eugene. 2009. "Policy Dynamics". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Robert E. Goodin, Michael Moran y Martin Rein, 336-366. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0016

Basedau, Matthias, y Patrick Köllner. 2007. "Area studies, comparative area studies, and the study of politics: Context, substance, and methodological challenges". *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 1 (1): 105-124. https://doi.org/10.1007/s12286-007-0009-3

Bauer, Michael W., y Christoph Knill. 2014. "A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16 (1): 28-44. https://doi.org/10.1080/13876988.2014.885186

Baumgartner, Frank, y Bryan Jones, eds. 2002. *Policy Dynamics*. Chicago: Chicago University Press.

— 2006. "Agenda Dynamics and Policy Subsystems". *The Journal of Politics* 53 (4): 1044-1074. https://doi.org/10.2307/2131866

— 2009. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press. https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039534.001.0001

Bayne, Nicholas. 2017. "How governments conduct economic diplomacy in practice". En *The new economic diplomacy: Decision-making and negotiation in international economic relations*, editado por Nicholas Bayne y Stephen Woolcock, 59-81. Nueva York: Routledge.

Beach, Derek. 2017. "Process-Tracing Methods in Social Science". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*: 1-27. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.176

Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2016. "Selecting Appropriate Cases When Tracing Causal Mechanisms". *Sociological Methods and Research* 47 (4): 837-871. https://doi.org/10.1177/0049124115622510

Blavoukos, Spyros, y Dimitris Bourantonis. 2010. "Accounting for foreign policy change: The role of policy entrepreneurs". Documento presentado en la Conferencia Paneuropea del Grupo Permanente sobre Relaciones Internacionales, Izmir, Turquía, septiembre.

— 2014. "Identifying parameters of foreign policy change: An eclectic approach". *Cooperation and Conflict* 49 (4): 483-500. https://doi.org/10.1177/0010836713517568

Boas, Taylor C. 2007. "Conceptualizing Continuity and Change: The Composite-Standard Model of Path Dependence". *Journal of Theoretical Politics* 19 (1): 33-54. https://doi.org/10.1177/0951629807071016

Breuning, Marijke. 2013. "Roles and realities: When and Why Gatekeepers Fail to Change Foreign Policy". *Foreign Policy Analysis* 9 (3): 307-325. https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2012.00178.x

Cantir, Cristian y Juliet Kaarbo, eds. 2016. *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations: Role Theory and International Relations*. Nueva York: Routledge.

Capano, Giliberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis Research and Practice* 11 (1): 7-31. https://doi.org/10.1080/13876980802648284

Capoccia, Giovanni, y R. Daniel Kelemen. 2007. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism". *World Politics* 59 (3): 341-369. doi:10.1017/S0043887100020852

Carlsnaes, Walter. 1992. "The Agency-Structure problem in Foreign Policy Analysis". *International Studies Quarterly* 36 (3): 245-270.

Castells, Manuel. 2008. "Materials for an exploratory theory of the network society". *British Journal of Sociology* 51 (1): 5-24. https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2000.00005.x

— 2009. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.

Cerna, Lucie. 2013. "The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches". Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). Acceso el 16 de agosto de 2020. https://www.oecd.org/education/ceri/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf

Chaqués, Laura. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI.

Cox, Robert W. 1987. *Production, power and world order: Social forces in the making of history*. Nueva York: Columbia University Press.

— (1981) 1996. "Gramsci, hegemony, and international relations: An essay in method". En *Approaches to world order*, compilado por Robert W. Cox, con Timothy J. Sinclair, 124-143. Cambridge: Cambridge University Press.

— (1981) 2013. "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de relaciones internacionales". *Relaciones Internacionales* 24 (oct. 2013-ene. 2014): 129-162. https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5195/5641

Cruz-Rubio, César Nicandro. 2012. "La taxonomía del cambio: enfoques y tipología para la determinación del cambio de las políticas públicas". *Andamios: Revista de Investigación Social* 9 (20): 297-321. doi:10.29092/uacm.v9i20.382

Doeser, Fredrik. 2011. "Domestic politics and foreign policy change in small states: The fall of the Danish 'footnote policy'". *Cooperation and Conflict* 46 (2): 222-241. https://doi.org/10.1177/0010836711406417

Easterly, William. 2013. *The tyranny of experts: Economists, dictadors, and forgotten rights of the poor*. Nueva York: Basic Books.

Eidenfalk, Joakim. 2006. "Towards a new model of foreign policy change". Artículo arbitrado presentado en la *Australasian Political Studies Association Annual Conference*, Australasian Political Studies Association, Universidad de Newcastle, 25-27 de septiembre.

— 2009. "A window of opportunity?: Australian foreign policy change towards East Timor 1998-99 and Solomon Islands 2003". Tesis doctoral. Universidad de Wollongong. http://ro.uow.edu.au/theses/3444

El Universo. 2004. "Exsacerdote propone consulta popular para que los ecuatorianos se pronuncien sobre el TLC". 14 de septiembre. https://www.eluniverso.com/2004/09/14/0001/9/1964614942CA-4BF9A5D2DE2669D44E43.html

— 2012. "Cronología del caso Oxy en el tema de la caducidad del contrato". 5 de octubre. https://www.eluniverso.com/2012/10/05/1/1356/cronologia-caso-oxy-tema-caducidad-contrato.html

Fontaine, Guillaume. 2015a. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos / FLACSO Ecuador.

— 2015b. "Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. Presentación del dossier". *Íconos* 19 (53): 11-30. doi:10.17141/iconos.53.2015.1518.

Fontaine, Guillaume, Ivan Narvaez y Susan Velasco. 2018. "Explaining a Policy Paradigm Shift: A Comparison of Resource Nationalism in Bolivia and Peru". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20 (2): 142-157. https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1272234

Gámez, Alba. 2005. "Fuentes de cambio en política exterior: Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo." *Revista CIDOB d´Afers Internacionals* 69: 127-151. https://bit.ly/3C0Vecx

García, Jaime. 2012. "La política de comercio exterior y de desarrollo del Perú (1959-2011)". En *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011): Libro homenaje por el vigésimo aniversario del Instituto de Estudios Internacional (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, compilado por el Instituto de Estudios Internacionales-PUCP, 423-453. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

George, Alexander L., y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

Gerring, John. 2014. *Metodología de las ciencias sociales: un marco unificado.* Madrid: Alianza.

— 2017. *Case Study Research: Principles and Practices*. 2.ª ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Gill, Stephen, y Claire Cutler, eds. 2014. *New Constitutionalism and World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goldmann, Kjell. 1988. *Change and Stability in Foreign Policy: The Problems and Possibilities of Detente*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Goldstein, Judith, y Robert O. Keohane. 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework". En *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, editado por Judith Goldstein y Robert O. Keohane, 3-30. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Gómez, Alicia. 2015. "Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional: la teoría distribucional del cambio gradual". *Política y Gobierno* 22 (2): 391-415. http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/690/574

Greif, Avner, y David D. Laitin. 2004. "A theory of endogenous institutional change". *American Political Science Review* 98 (4): 633-652. https://doi.org/10.1017/S0003055404041395

Gustavsson, Jakob. 1998. *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press.

Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296. http://www.jstor.org/stable/422246

Harguindéguy, Jean-Baptiste. 2015. *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Ariel.

Harnisch, Sebastian, Frank Cornelia y Hanns W. Maull. 2011. *Role Theory in International Relations: Approaches and analysis*. Nueya York: Routledge.

Hassan, Robert. 2005. "Timescapes of the network society". *Fast Capitalism* 1 (1): 1-13. https://doi.org/10.32855/fcapital.200501.002

Hay, Colin. 2002. *Political Analysis: An Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Heclo, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintance*. New Haven: Yale University Press.

Hermann, Charles F. 1990. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". *International Studies Quarterly* 34 (1): 3-21. https://doi.org/10.2307/2600403

Hirschi, Christian, y Thomas Widmer. 2010. "Policy Change and Policy Stasis: Comparing Swiss Foreign Policy toward South Africa (1968-94) and Iraq (1990-91)". *Policy Studies Journal* 38 (3): 537-563. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00373.x

Holsti, K. J. (1982) 2016. *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. Nueva York: Routledge.

Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. Londres: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203838631

Howlett, Michael, y Benjamin Cashore. 2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 33-46. https://doi.org/10.1080/13876980802648144

Howlett, Michael, y Jeremy Rayner. 2006. "Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time". *Policy Sciences* 36 (1). https://doi.org/10.1007/s11077-005-9004-1

Immergut, Ellen. 2006. "Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change". En *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*, editado por Andreas Wimmer y Reinhart Kössler, 237-259. Londres: Palgrave Macmillan.

Ipek, Pinar. 2015. "Ideas and Change in Foreign Policy Instruments: Soft Power and the Case of the Turkish International Cooperation and Development Agency". *Foreign Policy Analysis* 11 (2): 173-193. doi: 10.1111/fpa.12031

Irwin, Douglas. 2017. *Clashing over Commerce: A History of US Trade Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Jessop, Bob. 2007. *State Power*. Cambridge: Polity.

— 2015. *The State. Past, present, future*. Cambridge: Polity.

Kahler, Miles. 2009. "Networked Politics: Agency, Power and Governance". En *Networked Politics: Agency, Power and Governance*, editado por Miles Kahler, 1-20. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kennedy, David. 2016. *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Kingdon, John. (1984) 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. NuevaYork: Harper Collins.

Kleistra, Yvonne, e Igor Mayer. 2001. "Stability and Flux in Foreign Affairs: Modelling Policy and Organizational Change". *Cooperation and Conflict* 36 (4): 381-414. https://doi.org/10.1177/00108360121962515

La Hora. 2005. "Indígenas exigen tratar el TLC en consulta popular". 8 de octubre. https://www.lahora.com.ec/noticias/ind-genas-exigen-tratar-el-tlc-en-consulta-popular/

Lake, David A. 2011. *Hierarchy in International Relations*. Nueva York: Cornell University Press.

Lasagna, Marcelo. 1995. "Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior". *Estudios Internacionales* 28 (111): 387-409. doi:10.5354/0719-3769.2011.15322

— 1996. "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo". *Revista CIDOB d´Afers Internacionals* 32: 45-64. https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/27990

Latorre, Javier. 2017. "El desarrollo de las negociaciones en el Acuerdo Comercial Multipartes de la UE con Ecuador". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. http://hdl.handle.net/10469/13557

Lobell, Steven E., Norrin Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro, eds. 2009. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mahoney, James. 2000. "Path dependence in historical sociology". *Theory and Society* 29: 507-548. https://doi.org/10.1023/A:1007113830879

Mahoney, James, y Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*: 1-10. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511806414.003

Marsh, David. 2010. "Meta-Theoretical Issues". En *Theory and Methods in Political Science*, editado por Vivien Lowndes, David Marsh y Gerry Stoker, 212-231. Londres: Palgrave Macmillan.

Mattes, Michaela, Brett Ashley Leeds y Royce Carroll. 2015. "Leadership Turnover and Foreign Policy Change: Societal Interests, Domestic Institutions, and Voting in the United Nations". *International Studies Quarterly* 59 (2): 280-290. https://doi.org/10.1111/isqu.12175

Merke, Federico, Diego Reynoso y Luis Schenoni. 2020. "Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept". *Latin American Research Review* 55 (3): 413-429. http://doi.org/10.25222/larr.380

Mincetur (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo). 2015. "Plan Estratégico Nacional Exportador, PENX 2025". Gobierno del Perú, 13 de febrero. https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/21903-plan-estrategico-nacional-exportador-2025

Moravcsik, Andrew. 1997. "Taking preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization* 51 (4): 513-53. doi:10.1162/002081897550447

— 2003. "Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment". En *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, editado por Colin Elman y Miriam Fendius, 159-204. Cambridge, MA: MIT Press.

Morin, Jean Frédéric, y Jonathan Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0

Niklasson, T. 2006. *Regime Stability and Foreign Policy Change: Interaction between Domestic and Foreign Policy in Hungary 1956-1994*. Lund: Lund University Press.

Parmar, I. 2004. *Think Tank and Power in Foreign Policy: A Comparative Study of the Role and Influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939-1945*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Peters, B. Guy. 2000. "Institutional Theory: Problems and prospects". En *Political Science Series 69*, editado por Peter Biegelbauer y Gertrud Hafner, 1-18. Vienna: Institute for Advanced Studies.

Peters, B. Guy, Guillaume Fontaine y Jose-Luis Mendez. 2018. "Substance and Methods in the Comparative Study of Policy Change". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20 (2): 133-41. https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1322764

Pierson, Paul. 2004. *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Przeworski, Adam, y Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nueva York: John Wiley and Sons.

Ramos-Jiménez, Alfredo. 2014. *La construcción del orden democrático: burocracia, tecnocracia y meritocracia*. Mérida: CIPCOM Universidad de Los Andes.

Real-Dato, José. 2009. "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 117-143. https://doi.org/10.1080/13876980802648268

Resolución No. 377-2015-MINCETUR. 2015. 9 de diciembre. Aprobación del Plan Estratégico Nacional Exportador 2025. Lima, República del Perú. https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/plan_exportador/Penx_2025/RM_N377.pdf

Ripsman, Norrin, Jeffrey W. Taliaferro y Steven E. Lobell. 2016. *Neoclassical Realism Theory of International Politics*. Nueva York: Oxford University Press.

Rixen, Thomas, y Lora Anne Viola. 2014. "Putting path dependence in its place: Toward a taxonomy of institutional change". *Journal of Theoretical Politics* 27 (2): 301-323. https://doi.org/10.1177/0951629814531667

— 2016. "Historical Institutionalism and International Relations: Explaining Institutional Development in World Politics". En *Historical Institutionalism and International Relations Explain*, editado por Thomas Rixen, Lora Anne Viola y Michael Zurn, 3-34. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/acprof:oso/9780198779629.001.0001

Rosati, J. A., Joe. D. Hagan y Martin. W. Sampson. 1994. *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press.

Rynhold, Jonathan. 2007. "Cultural Shift and Foreign Policy Change Israel and the Making of the Oslo Accords". *Cooperation and Conflict* 42 (4): 419-440. doi:10.1177/0010836707082649

Sabatier, Paul A. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". *Policy Sciences* 21 (2-3): 129-168. https://doi.org/10.1007/BF00136406

Sabatier, Paul A., y Christopher M. Weible. 2006. "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 189-220. Boulder, CO: Westview.

Sabatier, Paul A., y Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview.

SICE (Sistema de Información sobre Comercio Exterior). 2020a. "Estados Unidos-Perú". Organización de Estados Americanos. Acceso el 25 de febrero. https://bit.ly/2YeVNRi

— 2020b. "Ecuador-Estados Unidos". Organización de Estados Americanos. Acceso el 25 de febrero. https://bit.ly/3GMJhda

— 2020c. "Países Andinos-Unión Europea". Acceso el 25 de febrero. https://bit.ly/3nVaZfe

Slaughter, Anne-Marie. 2017. *The chessboard and the web: Strategies of connection in a networked world*. New Haven: Yale University Press.

Steinmo, Sven. 2008. “Historical institutionalism”. En *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*, editado por Donatella della Porta y Michael Keating, 118-138. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.008

Subotić, Jelena. 2016. “Narrative, Ontological Security, and Foreign Policy Change”. *Foreign Policy Analysis* 12 (4): 610-27. https://doi.org/10.1111/fpa.12089

Tetlock, Philip. 2005. *Expert political judgement: How good it? How can we know?* Princeton NJ: Princeton University Press.

True, James, Bryan Jones y Frank R. Baumgartner. 2007. “Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking”. En *Theories of the Policy Process*, editado por Christopher M. Weible y Paul A. Sabatier, 155-188. Boulder, CO: Westview.

Walker, R. B. J. 1993. *Inside/outside International Relations as Political Theory*. Nueva York: Cambridge University Press.

Welch, David. 2005. *Painful choices: A theory of Foreign Policy Change*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Capítulo 6
La autonomía en la política exterior del buen vivir y el vivir bien: un enfoque comparativo

Claudia Edith Serrano Solares

Introducción

El estudio de la política exterior constituye un factor determinante para comprender la actuación de los Estados frente a acontecimientos específicos y los efectos que ellos producen en el sistema internacional. Ha sido complejo establecer las diferencias entre la política interna y la exterior, así como la distinción entre lo que significa política exterior y lo que quiere decir relaciones internacionales. No obstante, se han realizado avances en el análisis de la política exterior (APE).

En ese campo, uno de los enfoques utilizados es el comparativo, aunque represente el que menos atención ha recibido en los últimos años. Por ello, en el presente capítulo como eje central se presentan los principales elementos que conforman esta perspectiva y su importancia para comprender la situación imperante en el contexto internacional contemporáneo. Asimismo, se esboza la metodología a seguir para su implementación. Se sugiere que existen características generales vinculadas a las condiciones políticas, económicas y sociales que comparten dos países, Ecuador y Bolivia, que permearon la autonomía de sus políticas exteriores. Pero también aparecen matices trascendentales en la política interna relacionados con los sectores sociales que participaron en su elaboración y sus intereses, así como en los temas que promovieron en la agenda regional e internacional.

El capítulo[1] se estructura en dos secciones. La primera bosqueja la importancia del asunto y los pasos generales a seguir que sirven como una base metodológica y conceptual para un estudio desde el enfoque comparativo interpretativo en la política exterior. En la segunda, se presenta un estudio sobre las políticas del buen vivir ecuatoriano y el vivir bien boliviano, con la finalidad de ejemplificar la aplicación de dicho enfoque.

El estudio comparado también se dividió en dos partes. En la primera se retoman los factores externos para identificar las características del contexto internacional que prevalecieron en la proyección de dichas políticas exteriores. En la segunda constan los factores internos que dieron lugar al contenido y ejecución de dicha política y ubica los diferentes grupos sociales que participaron. Además, se explica la aprobación de los proyectos constitucionales en lo referente al reconocimiento del buen vivir y el vivir bien, así como los objetivos y lineamientos que fueron aprobados para las políticas exteriores de esos países.

El enfoque comparativo en los análisis de política exterior

El estudio de la política exterior es un campo de investigación que quedó, por mucho tiempo, subsumido a los estudios en RR. II., pese a que "la experiencia directa y la literatura especializada nos inducen a abordar el estudio de la política exterior de los Estados, por ser esta el núcleo principal de conexión entre la vida nacional y la realidad internacional" (Calduch 1993, 1).

El prolífero debate teórico persiste en la actualidad, sobre todo porque hay perspectivas teóricas en las RR. II. con las que no se otorga pleno reconocimiento al ámbito de acción de la política exterior o, en su defecto, la visibilizan de manera muy parcial. Ello no ha repercutido para que se frenen las indagaciones académicas en el campo del APE. Por el contrario, coadyuvó a que, de acuerdo con Merle, "[existan] tres

[1] Este capítulo es producto de la estancia de investigación doctoral que realizó la autora en FLACSO Ecuador y forma parte de su investigación para la tesis doctoral.

grandes corrientes: la que sustenta *la primacía de la política interior sobre la exterior*; la que defiende una interpretación opuesta, es decir, *el dominio de la política exterior sobre la política interior* y, por último, la que propone la existencia de *unas interacciones mutuas* (*linkages*)" (citado en Calduch 1993, 18; cursivas en el original).

La corriente que sustenta la primacía de la política interior sobre la exterior hace énfasis en los factores internos, o sea, identifica los elementos inherentes al tipo de sistema político, a la estructura burocrático-institucional, así como a los grupos o sectores que inciden directa o indirectamente. El propósito es comprender las circunstancias que participan en el modelo de toma de decisiones, y las doctrinas, principios y condicionantes que influyen en el contenido de la política exterior. La segunda corriente se refiere a la importancia de los factores externos, la actuación del Estado y el control de su política exterior frente a las características del sistema internacional, su vinculación y repercusión en el contexto global. Deja en segundo plano, o prácticamente sin mencionar, las variables correspondientes a la política interna.

La corriente denominada interacciones mutuas en el APE enfatiza en que "cada vez más el campo de lo interno y el de lo internacional están más compenetrados y en el nudo gordiano en el que confluyen ambas vertientes de la realidad estatal se sitúa también el centro de convergencia entre la política interior y la política exterior" (Calduch 1993, 18).

Cada una de estas grandes corrientes, que han prevalecido en el estudio de la política exterior, ha aportado elementos significativos para establecer las distinciones entre política interna, política exterior y relaciones internacionales, ahondando en la comprensión e importancia de los estudios sobre la rama.

En ese panorama de los APE se encuentra el enfoque comparativo aplicado para obtener información sistematizada, integral y profunda de dos o más Estados. Constituye una herramienta metodológica que ofrece las pautas para profundizar en las distintas interacciones que se producen en las etapas de la política exterior: elaboración, ejecución y control. Además, un APE, desde esta óptica, proporciona información detallada sobre elementos que usualmente no son tan visibles, como la interacción que se genera entre la política interna y la política exterior, o entre la política exterior y la política internacional, así como la influencia que existe de una sobre otra.

> Si un investigador quiere estudiar muchos de los factores tradicionales que explican la política exterior –factores como la posición de un Estado en el sistema internacional, el papel de la opinión pública, la cultura política, las relaciones entre el Estado y la sociedad, y el impacto de la organización gubernamental– es necesario comparar las políticas exteriores a través del tiempo, el espacio y las cuestiones para comprender el poder explicativo general de estas diversas influencias en el comportamiento de los gobiernos (Kaarbo 2003, 157).

Las interacciones del ámbito interno con el internacional, o solo en el ámbito interno mediante el análisis de rubros específicos, como los modelos de decisiones del aparato burocrático institucional relacionados al tipo de sistema político que tenga el Estado, permiten observar detalladamente la estructura, el funcionamiento y la interacción de esos factores y su vinculación.

> El estudio comparativo de la política exterior, ya sea que se estudien diferentes decisiones de política exterior tomadas por los dirigentes de un Estado o se comparen las políticas exteriores de varios Estados, tiene la ventaja de permitir la identificación de patrones en las decisiones y los procesos de toma de decisiones (Breuning 2007, 21-22).

El enfoque no es algo nuevo en los APE. Hace algunas décadas provocó mucho interés porque se creía que podía establecer las bases para desarrollar una teoría de la política exterior a tal grado que "llegó a abarcar muchos enfoques, incluyendo el positivismo, la epistemología conductista, la búsqueda inductiva de generalizaciones similares a la ley en busca de la gran teoría, las metodologías cuantitativas que analizan los datos agregados, y una perspectiva centrada en el Estado" (Kaarbo 2003, 157).

Sin embargo, Kaarbo (2003) señaló que el auge de las técnicas cuantitativas fue poco a poco relegando el enfoque comparativo. Esto llevó a que quienes investigan en el área se concentraran en temáticas muy específicas sobre la política exterior de un solo Estado. También introdujeron con mayor relevancia parámetros estadísticos u otros indicadores de carácter cuantitativo. Además, el grueso de las investigaciones se centró en un solo país: Estados Unidos.

> Sin embargo, el objetivo de la generalización no se ha abandonado por completo. Gran parte de las investigaciones actuales se sitúan en el contexto del examen de las perspectivas teóricas en pugna y de la exploración de los factores que tradicionalmente se considera que configuran la política exterior y que, por lo tanto, pueden contribuir a la construcción de la teoría. Sin embargo, el campo también necesita comparaciones más explícitas entre los Estados, las cuestiones y los períodos dentro de una misma investigación (Kaarbo 2003, 158).

Es por ello que "el estudio de la política exterior proporciona comparativamente una mayor comprensión de la conducta y las consecuencias del tema que el estudio de casos individuales o el establecimiento de simples analogías" (Breuning 2007, 21). Se plantea como una oportunidad de retornar a premisas abandonadas que ahonden en una realidad cada vez más complicada, así como de generar supuestos que den pauta a crear escenarios prospectivos para una mayor comprensión de la política exterior y mejorar las decisiones que de ella emanan.

De acuerdo con Beasley et al. (2012), entre los lineamientos generales que se recomiendan, a modo de una metodología base, para realizar un estudio de esta naturaleza se encuentra, en primer lugar, definir qué se entiende por política exterior. La finalidad de esa precisión tiene que ver con la necesidad de evitar confusiones en los niveles de análisis, particularmente, porque las líneas de acción entre la política exterior y la política interna parecen no ser muy claras. En la medida en que se establezca una conceptualización precisa es posible obtener un mejor entendimiento sobre el área de competencia y los alcances del estudio.

Vale señalar que, aunque parece sencillo separar una esfera de otra, el nivel de interacción que han adquirido algunos temas –los derechos humanos, el combate al crimen organizado trasnacional, el narcotráfico, los tratados comerciales, entre otros– hace más difícil establecer su plena diferenciación. "En el pasado reciente, esta distinción entre política exterior e interior era más fácil de hacer, pero la política contemporánea y la globalización han desdibujado la línea entre lo que es exterior y lo que es interior" (Beasley et al. 2012, 2).

El siguiente paso se refiere a especificar las características de lo que se va a comparar; es decir, implica la aplicación del método comparativo

para seleccionar los casos que se estudiarán y las variables que se van a considerar para realizar dicho análisis. "Esto no quiere decir que asumamos que la política exterior de todos los Estados puede ser explicada exactamente de la misma manera. Con el fin de descubrir las similitudes y diferencias entre las políticas exteriores, utilizamos el 'método comparativo'" (Beasley et al. 2012, 5).

La elaboración y ejecución, etapas señaladas por Calduch (1993), de la política exterior de cada Estado, tienen sus propias particularidades ya que están vinculadas a la política nacional. Cada uno se caracteriza por un proceso histórico muy diferente y un tipo de sistema político que hace que el contenido y la gestión no sean iguales. No obstante, al realizar un estudio comparativo, se genera un marco explicativo de las diferencias y similitudes que existen entre las políticas exteriores, así como de su proyección frente a un acontecimiento determinado.

> El método comparativo consiste en seleccionar lo que se va a examinar (en este caso, los Estados y sus políticas exteriores) y determinar las pautas. Es comparativo porque implica comparar dos o más Estados o, en algunos casos, un Estado en diferentes períodos, para determinar similitudes y diferencias (Beasley et al. 2012, 5).

Una vez que se establecen las especificidades de lo que se quiere comparar, como mecanismo para delimitar el objeto de estudio, se identifican los factores, internos y externos, que inciden en la política exterior. Es decir, se reconoce que es de carácter multifactorial, algo que no debe pasarse por alto en los esquemas de investigación de APE con enfoque comparativo.

> En la mayoría de los análisis se reconoce que toda explicación de la política exterior suele implicar múltiples factores. Como verá, no faltan teorías sobre qué factores influyen en la política exterior. Esos factores múltiples pueden agruparse en dos amplias categorías de explicaciones: las que se refieren a factores fuera del Estado y las que se refieren a factores dentro del Estado (Beasley et al. 2012, 7).

Los factores externos son todos aquellos que se encuentran fuera del Estado, pero que tienen una influencia sobre él. Incluyen el contexto internacional, las coyunturas o acontecimientos, así como las alianzas,

los conflictos o las relaciones de cooperación del Estado, que adquieren una influencia externa al ejercicio de la política exterior. "En otras palabras, los factores externos al Estado –cómo se organiza el sistema internacional, las características de las relaciones internacionales contemporáneas y las acciones de los demás– pueden llevar al Estado a reaccionar de ciertas maneras" (Beasley et al. 2012, 7).

Esos factores están sujetos a una realidad internacional. Parte de su identificación se encuentra en ubicar las características de las RR. II. y su influencia en los Estados, así como en su política exterior. Tener un acercamiento desde alguna teoría de las RR. II. es una posibilidad que brinda elementos que coadyuven, dependiendo del enfoque seleccionado, a tener un panorama más detallado de los mismos.

Los cuerpos teóricos de las RR. II. tienen una variedad de características y postulados que marcan una diferencia en la forma en que se identifica la dinámica del sistema internacional, así como los actores que reconocen su pertenencia a esas relaciones. Por ello, se hace énfasis en que la selección del mismo se convierte en una guía al objetivo de estudio de APE.

Además, dado que los APE también cuentan con sus propias aportaciones teóricas, se puede hacer uso de alguno de sus enfoques en el que se contemplen las características del contexto internacional. De tal modo, que ya sea una teoría de las RR. II. o de la política exterior, se convierten en una forma que permite esquematizar elementos sobre el comportamiento del Estado y los factores externos en los que se ve inmerso.

> Los estudiosos de la política exterior han reconocido desde hace mucho tiempo que para comprender cómo se comportan los Estados entre sí es importante entender la influencia de estos factores sistémicos y de los agentes y condiciones externos que están fuera del control de los encargados de la formulación de políticas. De hecho, durante bastante tiempo, muchos sostuvieron que las políticas exteriores de los Estados eran únicamente un producto del sistema internacional, una mera reacción a las condiciones externas y a otros agentes. Esta es la expectativa derivada de las teorías de las relaciones internacionales como el realismo y las variantes del liberalismo y el constructivismo. Así pues, los analistas de la política exterior suelen utilizar las perspectivas del sistema internacional

> para deducir las medidas que los Estados probablemente adopten en sus políticas exteriores (Beasley et al. 2012, 7).

Los factores internos están vinculados a las características inherentes al sistema político, las estructuras burocrático-administrativas, el conjunto de instituciones, así como "las características del sistema político nacional –los ciudadanos y grupos dentro de ese sistema, las organizaciones gubernamentales y los líderes individuales– sirven como fuente de la política exterior de un Estado" (Beasley et al. 2012, 7).

Asimismo, se requiere establecer claras distinciones entre los factores internos y externos, no solo a partir del contexto nacional o internacional, sino además a partir de los otros actores que pueden estar involucrados indirecta o directamente en la orientación de la política exterior. Dichos actores pueden ser las organizaciones no gubernamentales, la opinión pública, las corporaciones trasnacionales o los grupos sociales.

"Con tantos factores que afectan a la política exterior, ¿cómo desentrañar las contribuciones de cada uno? En primer lugar, no consideraremos todos a la vez" (Breuning 2007, 9). Se recomienda hacer una "distinción entre las circunstancias y el individuo [lo que] es capturado por el concepto de niveles de análisis [que se clasifican en] 'el individuo, el Estado y el sistema internacional'" (Breuning 2007,11), y que se empleará para el análisis comparado en este capítulo.

En ese sentido, de acuerdo con Breuning (2007), el primer nivel de análisis, de carácter individual, se asocia al líder y hace referencia al modelo de decisiones que se llevan a cabo en el interior del Estado; el nivel estatal se vincula al comportamiento del Estado, es decir, cómo se concibe: pacifista o belicista, nacionalista o multilateral; el nivel internacional ya involucra la interacción con otros Estados, la dinámica del sistema.

> Tras analizar los diversos factores por separado, podemos entonces evaluar sus contribuciones relativas al comportamiento de la política exterior, teniendo en cuenta también las posibles interacciones entre estos diferentes factores explicativos. La estrategia consiste en analizar inicialmente los diferentes factores que influyen en la elaboración de la política exterior de forma aislada y, posteriormente, intentar integrarlos

> en una explicación exhaustiva, suponiendo que la política exterior es, en general, un comportamiento intencionado o dirigido a un objetivo (Breuning 2007, 9).

La selección de los niveles de análisis dependerá de los objetivos que se delineen para el estudio, así que no necesariamente cada uno de ellos tiene que seleccionarse al mismo tiempo; hacerlo uno por uno también resulta fructífero. Lo que sí debe mantenerse es involucrar a dos o más Estados en el ejercicio, para que realmente se logre un enfoque comparativo.

Cabe destacar que las etapas o pasos señalados están sujetos a las especificaciones del objeto de estudio y el interés del análisis. Por ello, deben tomarse como una guía para su implementación que se robustecerá en la medida en que se vaya profundizando en el APE. Tomando esas consideraciones y anticipando las precisiones, en la siguiente sección se presenta el estudio de caso entre Ecuador y Bolivia en cuanto al buen vivir y el vivir bien.

Política exterior del buen vivir y el vivir bien

Se conoció como políticas exteriores del buen vivir y el vivir bien las que llevaron a cabo Ecuador y Bolivia, como resultado de la aprobación de sus nuevas constituciones en 2008 y 2009, respectivamente. Los nuevos pactos sociales renovaron el consenso político en el ámbito interno y repercutieron en nuevos objetivos y lineamientos para sus políticas exteriores.

Esa particularidad, que parece a simple vista una coincidencia, conlleva un proceso histórico muy específico que no necesariamente parte de las mismas aspiraciones, exigencias y motivaciones. Es por ello que se decidió realizar un APE desde el enfoque comparativo, para obtener información que lleve a comprender con mayor precisión la importancia que tuvieron para esos países el buen vivir y el vivir bien en sus políticas exteriores. Además, permite identificar concordancias y diferencias, así como su proyección en torno a los procesos de integración regional.

El estudio de la política exterior en Latinoamérica se ha llevado a cabo, en gran parte, desde los preceptos de la escuela anglosajona y estadounidense. No obstante, algunos intelectuales de la región, como

Helio Jaguaribe (1979) y Juan Carlos Puig (1987), en los años setenta del siglo pasado, crearon un abordaje teórico desde y para América Latina y el Caribe denominado enfoque de la autonomía. Este estudio comparativo se apoya en categorías de análisis del mismo porque es un marco que abona a un entendimiento más cercano de las características regionales y su vinculación con el sistema internacional.[2]

Las tres categorías del enfoque de la autonomía, que compaginan con el método comparativo y son retomadas para el presente estudio, son las siguientes: 1) permeabilidad internacional, 2) autonomía sustentada en la viabilidad nacional y los principios de la política exterior y 3) la unidad e integración regional. En ese sentido, se indagará de qué forma esos elementos estuvieron presentes en las políticas exteriores del buen vivir y el vivir bien y su vinculación con el contexto internacional.

Factores externos y contexto internacional

La política exterior del buen vivir y el vivir bien surgió en un contexto internacional tendiente a la multipolaridad, en el que, además de los Estados Unidos y la Unión Europea, considerados actores tradicionales, también estaban países como la República Popular de China, la Federación Rusa o India, que habían incrementado su participación tanto en el plano político como en el terreno económico y militar.

> A inicios del siglo XXI, la Unión Europea se dotaba del Tratado de Niza con el objetivo de apuntalar el nuevo diseño de sus estructuras institucionales para: a) continuar forjando hacia adentro un proceso de integración neoliberal, de distribución geográfica de funciones económicas, conllevando a un patrón de intercambio desigual intrarregional, con una periferia (España, Portugal y Grecia) al servicio de los intereses centrales; b) seguir siendo polo económico central, pero siempre como actor secundario, cediendo a Estados Unidos la manija para ordenar el mapamundi (Serrano Mancilla 2015, 104).

[2] El enfoque del autonomismo surgió en el marco de la Guerra Fría, razón por la cual se le otorga un peso significativo a la división del mundo en dos grandes bloques liderados por las superpotencias del momento: los Estados Unidos en el bloque occidental y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en el bloque oriental.

En esa lógica, la Unión Europea mantenía un peso importante en el sistema internacional, pero en condiciones que no sobrepasaban el protagonismo de los Estados Unidos. De ahí que gran parte de sus objetivos se centraron en fortalecer su institucionalidad, al tiempo que entraba el euro como moneda única para los países miembros, muestra del avance en su proceso de integración.

De ese modo, la Unión Europea fomentó el intercambio comercial con América Latina a través de acuerdos entre bloques económicos mediante propuestas de tratados con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercosur, o con países específicos, como fue el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM).

Por su parte, Estados Unidos, que tras el fin de la Segunda Guerra Mundial se consolidó como la potencia económica, política y militar más relevante del continente y, después de la conclusión de la Guerra Fría, del mundo, mantenía el liderazgo internacional a tal grado que se llegó a asegurar que se había llegado a la unipolaridad, en términos de Francis Fukuyama del *Fin de la historia*.

> Comenzó entonces un proceso de endeudamiento extremo elevado como forma de sostener un nivel alto de consumo interno. El *American way of life* en cuanto a escalas de consumo no venía de la mano ni de subida de salarios ni de producción adentro, sino más bien, se venía sosteniendo mediante un sistema crediticio sin base material en cuanto a ahorro interno y con alto déficit comercial, debido a un significativo aumento de los niveles de importación (Serrano Mancilla 2015, 113).

En consecuencia, "China e India, así como otros países asiáticos, comenzaron a posicionarse en calidad de nuevos centros tecnológicos. Se dedicaron a su vez a insertarse desde una mejor posición en las nuevas cadenas globales de valor" (Serrano Mancilla 2015, 112). El ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2001, fue un punto de inflexión relevante que facilitó el acercamiento con los países de América Latina y el Caribe, generando acuerdos que promovían el intercambio comercial, la inversión y la cooperación Sur-Sur.

El proceso de industrialización que impulsó China, particularmente, hizo que fuera "dependiendo cada vez más del mercado global para los

suministros de alimentos, productos forestales, de minerales, de petróleo y gas" (Trápaga Delfín 2013, 8). Los países latinoamericanos fueron adquiriendo mayor relevancia al satisfacer la demanda de recursos naturales que la industria de ese país demandaba. Ecuador y Bolivia no fueron la excepción dada su riqueza en este sentido.

> A diferencia del largo siglo XX, el hasta el momento corto siglo XXI comienza mostrando una hegemonía con algún síntoma de tenue agotamiento y de dificultad ante nuevas situaciones en las que ha perdido el control del mapa geoestratégico [...]. Estados Unidos, aún dominador del mundo, afronta este nuevo siglo a sabiendas que el mundo comienza a dejar de ser monolítico, para transitar hacia una creciente fragmentación multipolar (Serrano Mancilla 2015, 115).

Ante ese panorama, el enfoque de la autonomía hace énfasis en que el sistema internacional es, de acuerdo con Puig (1987), un régimen político sistémico en el que hay "orden de conducta de reparto, conducta que implica un comportamiento deliberado que agrega a los individuos o instituciones, potencia o impotencia; potencia cuando facilita el comportamiento humano, impotencia cuando lo dificulta o degrada" (Carrillo Volcán 1995, 5).

La potencia o impotencia está condicionada por un conjunto de criterios "supremos de reparto que caracterizarán el régimen: (a) posesión de un potencial de destrucción masiva; (b) impermeabilidad interbloque; (c) autonomización intrabloques; (d) permeabilidad extrabloques; (e) prohibición del uso de la fuerza para pequeños y medianos Estados" (Carrillo Volcán 1995, 5).

Por su parte, Jaguaribe también señaló que existe una estratificación que contempla los siguientes niveles en el sistema internacional: a) primacía general, b) primacía regional, c) autonomía y d) dependencia; la denominó "sistema interimperial" (Jaguaribe 1979).

La potencia e impotencia se refieren a la interacción que se lleva a cabo entre los actores centrales, en este caso las grandes potencias, que tiene una afectación directa o indirecta en los demás Estados del sistema internacional y, por ende, en la dinámica del mundo. Si bien esas clasificaciones fueron realizadas en el marco de la Guerra Fría y parecen un

tanto ajenas a la realidad del siglo XXI, se rescata que en efecto se tienen distintos grados de potencia o impotencia en el escenario internacional que generan diversas formas de relacionamiento entre los actores.

> Las relaciones de hegemonía o de preponderancia no son reguladas formalmente, sino que se presentan en una infinidad de maneras de interrelacionamiento que con frecuencia tienen, aisladamente, un carácter bastante consensual o espontáneo. Tales relaciones abarcan todos los planos de la realidad social, de lo económico a lo cultural, de lo social a lo político, pero en su conjunto se encuentran condicionadas por una fuerte asimetría estructural, que privilegia el centro en detrimento de la periferia (Jaguaribe 1979, 94).

Por ende, la potencia o impotencia, o los esquemas de relacionamiento, como lo denominó Jaguaribe, dependen de una serie de condicionantes como el desarrollo científico-tecnológico, la industrialización, la autonomía de las élites gobernantes, el poder militar y económico, la posesión de armas de destrucción masiva, entre otros. Dichos condicionantes terminan por reafirmar estructuras asimétricas en las RR. II. de los Estados.

Así, dada la participación de actores como China, Rusia, India y Estados Unidos, que han gestado cambios en el sistema internacional, en función de la disposición de algunas de esas condicionantes llegan a tener la posibilidad de generar potencia o impotencia, quizá en diferentes grados. Esto depende de los marcos de diálogo, cooperación o fricción que existan entre ellos y repercute en los países periféricos del sistema internacional.

Un ejemplo de ello es lo convulso de la dinámica regional, que se empezó a modificar con la implementación del modelo neoliberal, mediante la promoción del Consenso de Washington durante los años ochenta del siglo pasado por parte de los Estados Unidos. Terminó por afianzarse durante la década de los noventa en los países latinoamericanos, dejando graves estragos en sus poblaciones.

> Las profundas crisis económicas y políticas en las que quedó sumida gran parte de los países de la región tras el auge neoliberal y las crudas consecuencias sociales que originaron las políticas de (des) ajuste estructural y

> los planes de (des) estabilización implementados para supuestamente paliarlas, fueron el contexto/terreno fértil para el surgimiento de un amplio ciclo de movilización social (Serrano Mancilla 2015, 96).

Las movilizaciones sociales fueron creciendo al amparo del incremento de la desigualdad, la exclusión social, la marginación. El contexto no fue ajeno para las comunidades indígenas y populares que impulsaron el buen vivir y el vivir bien, con los que se cuestionó y exigió un cambio de rumbo en sus países.

> La explosión de movimientos sociales en América Latina, para fines del siglo XX y principios del siglo XXI, generó la llegada de gobiernos progresistas que tenían como objetivo primordial trabajar por incorporar esquemas de participación más incluyentes y revertir los profundos flagelos que había dejado la implementación del modelo neoliberal en sus sociedades como: la pobreza, el desempleo y la exclusión social (Serrano Solares 2015).

Las necesidades urgentes por resolver en materia social poco a poco cambiaron el mapa político regional, que inició con el triunfo electoral de Hugo Chávez en Venezuela, Lula da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador. Las repercusiones, que se sintieron enseguida, fueron de carácter interno y externo. En el plano interno resultaron de una serie de medidas, desde políticas redistributivas hasta nuevos proyectos constitucionales, como en el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia. En el ámbito externo se reflejaron, en gran parte, en las modificaciones que estos gobiernos realizaron a los objetivos y lineamientos de su política exterior que, entre otras prioridades, tendrían la de retomar o fortalecer la unidad e integración regional.

La asimetría en las relaciones de poder del régimen político internacional, señalada por Jaguaribe (1979) y Puig (1987), entre los centros hegemónicos y los Estados periféricos, como los de América Latina y el Caribe, ha estado presente desde que consiguieron su independencia. Esta situación, lejos de modificarse, persiste en la actualidad, generando pocas posibilidades de consolidar proyectos nacionales ante el asedio constante y la injerencia, primero de las potencias europeas y luego de Estados Unidos.

El entramado geopolítico implica que la autonomía está sujeta a dos variables: la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional.

> Dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países, dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción. Estas condiciones podrán ser puramente internas, como el desarrollo de una apropiada capacidad económico-militar, o también externas, como el establecimiento de convenientes alianzas defensivas (Jaguaribe 1979, 97).

La política exterior del buen vivir y del vivir bien se articuló en un contexto en que la presencia de China, Rusia o India no desplazó ni la presencia de Estados Unidos ni la de la Unión Europea. Consecuentemente, tanto Ecuador como Bolivia tuvieron que maniobrar distintas estrategias en su política exterior para mantener a flote sus proyectos nacionales, una de ellas orientada a fortalecer los procesos de integración regional.

> El autonomismo, entonces, señala que la política exterior se convierte en la herramienta fundamental para lograr el desarrollo interno de los países, ello primordialmente porque uno de sus ejes medulares es la integración, entendida no solo como un mero mecanismo de desgravación arancelaria, sino, desde una visión más amplia, que hace posible la defensa del Estado como un proceso social que da cabida a otros grupos sociales que, mediante la voluntad política, repercuten en la autonomía. Desde luego, existirán distintos márgenes de autonomía dependiendo de determinadas situaciones (Serrano Solares 2018, 27).

Así, las políticas exteriores de países como Ecuador y Bolivia debían orientarse a la búsqueda de la autonomía en la medida en que defendían su proyecto nacional a través de "la maximización de la endogenia del desenvolvimiento y de la viabilidad regional mediante una integración regional coherente y cohesionada" (Granato, Oddone y Battaglia 2016, 158). Porque de otro modo, las dificultades para hacerlo factible se hubieran multiplicado. Su permisibilidad internacional recayó en la posibilidad de estrechar relaciones diplomáticas en una gran diversidad de temas con los actores tanto hegemónicos como periféricos.

Factores internos: movilización social y consenso político abierto e inclusivo con los diferentes sectores sociales de Ecuador y Bolivia

Las condiciones que dieron paso al estallido social en Ecuador y Bolivia tienen como referente las medidas adoptadas a partir del Consenso de Washington vinculadas a la liberalización comercial, la privatización, el adelgazamiento del Estado, entre otras, que fueron parte de la implementación del modelo neoliberal. En el caso ecuatoriano, con esas medidas se buscó "promover el empleo, el cambio estructural y la apertura al exterior, la promoción de los sistemas de salud y educación" (Arévalo Luna 2014, 113). No obstante, los resultados no fueron los esperados. En su lugar, lo que se generó fue

> re-primarizar la economía (basado en exportación de petróleo, banano, flores, cacao y productos del mar); reducir la inversión en el sector social (salud, educación y seguridad); las empresas o negocios del Estado fueron desmantelados y vendidos a manos privadas; aumentar el desempleo y desarrollar el empleo por horas (flexibilización laboral); priorización de los recursos fiscales para el pago de la deuda externa; y por consiguiente, aumentó la pobreza de la mayoría de la población ecuatoriana y la desigualdad social (Yantalema Caín 2017, 60).

La situación fue muy similar para Bolivia, en el sentido de que en realidad fueron "políticas [que] provocaron el desmantelamiento de las industrias locales anteriormente nacionalizadas. Llamando 'capitalización' a lo que en realidad es la privatización de la riqueza" (Sanjinés 2004, 206). En ambos países, "las políticas desarrolladas en este período ocasionaron una transformación estructural de la economía que resultó en un aumento de la tasa de desempleo, la desarticulación del mercado interno, el incremento de la economía informal y la precarización laboral" (Fernández y Puente 2012, 50).

Ecuador quedó sumido en una crisis económica, política y social que se profundizó a raíz de la denominada dolarización de la economía en 1999. El resultante clima "se caracterizó por la permanente pobreza, la inequidad social y la ralentización del crecimiento económico. En lo

político, la corrupción de las élites y del sistema de partidos hicieron frágiles las relaciones clientelares" (Arévalo Luna 2014, 113). Estos factores fueron decisivos para el estallido social, que tuvo como principal protagonista a las comunidades indígenas y campesinas del país.

La consecuencia inmediata fue la reconfiguración paulatina y progresiva de las fuerzas sociales, en la que el movimiento indígena fue convirtiéndose en un actor clave para las transformaciones que se gestaron en ambos países. Para la política boliviana, por ejemplo, "la sustitución, a mitad de los años ochenta, del viejo modelo nacional-desarrollista por el modelo neoliberal fue de la mano del desplazamiento del sindicalismo tradicional por parte del incipiente movimiento indígena organizado" (Uharte Pozas 2013, 155).

El sindicalismo fue perdiendo fuerza en la vida política nacional, evidenciando la fragmentación social que el neoliberalismo había dejado. No obstante, en algunos casos el movimiento indígena retomó la experiencia de las organizaciones sindicalistas, creó alianzas políticas que fueron un parteaguas para la movilización social boliviana. Y, de acuerdo con Guimarães (2011, 333),

> llevó al surgimiento de nuevas organizaciones y movimientos indígenas, algunos negando explícitamente el sindicalismo y las identificaciones de clase, como la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), otros articulando el sindicalismo con las formas 'originarias' de organización social y política, como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ) (citado en Martí i Puig y Bastidas 2012, 21).

La convergencia de las exigencias sociales hizo que la escena política estuviera marcada por la exigencia de llevar a cabo un proceso de democratización profunda, que tocará todas las capas y sectores. Además, otro de los ejes principales para el movimiento indígena estuvo asociado a conseguir el reconocimiento de la pluriculturalidad y la defensa del cultivo de coca. Mayorga señala que

> desde principios de la década del 2000, la política boliviana se enmarca en un proceso de transición estatal donde se han puesto en juego dimensiones como la definición de un nuevo modelo de desarrollo, la

> descentralización política del país, el reconocimiento de los derechos colectivos de las comunidades indígenas y las pautas de participación y representación política democrática (Mayorga 2008 "El gobierno de Evo Morales: Cambio político y transición estatal en Bolivia", citado en Ceppi 2014).

El punto de inflexión que sentó los precedentes para el cambio en las estructuras bolivianas fue "la Guerra del Agua del año 2000 [que] supone la primera victoria popular contra el neoliberalismo, tras quince años de derrotas y abre el citado ciclo rebelde donde los movimientos indígenas se convierten en 'poblaciones estratégicas'" (Mamani 2004 citado en Uharte Pozas 2013, 156). Dicha guerra pertenece al denominado "ciclo rebelde", en el que se sumaron al movimiento indígena otros sectores y organizaciones sociales y, desde la protesta social, redefinieron las instituciones representativas y recuperaron la organización comunitaria. Consiguieron mecanismos que apuntalaran a la democracia participativa en cuanto medio idóneo para garantizar su participación en la toma de decisiones burocrático-institucionales en temas de gran trascendencia, como los hidrocarburos o el cultivo de la coca.

En ese contexto, Gutiérrez señaló:

> Un territorio que jugó un papel relevante antes y durante el 'ciclo rebelde' fue el Chapare (Cochabamba), por la capacidad de lucha y de autonomía del movimiento cocalero. La fuerte represión facilitó que las seis federaciones de productores de coca se unificaran, creando el germen de lo que posteriormente será el núcleo fundacional del MAS (Gutiérrez 2008 citado por Uharte Pozas 2013, 158).

La formación del Movimiento al Socialismo (MAS) fue la base sobre la cual la figura de Evo Morales emergió como líder y catalizador de esa heterogeneidad de luchas sociales, quien quedó en segundo lugar en las elecciones presidenciales de 2002. Ganó en las elecciones presidenciales de 2005, convirtiéndose así en el primer presidente boliviano de origen indígena.

> La victoria del Movimiento al Socialismo se produce también por su habilidad para articular amplias mayorías, gracias a su perfil 'flexible' e 'híbrido' en términos ideológicos y culturales, frente a otros movimientos

> indígenas con un carácter más rígido, como el liderado por Felipe Quispe (Uharte Pozas 2013, 159).

El MAS aglutinó un conjunto de "demandas [vinculadas] con recursos naturales, agua, tierra, territorio, derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres, y en la mayoría de los casos presentan un fuerte contenido de reivindicación étnico-cultural y participación política que terminaron por converger en una exigencia general de Asamblea Constituyente" (Mayorga 2007, 5).

El proceso social ecuatoriano, por su parte, también estuvo marcado por varios años de movilización indígena, que no se quedó únicamente en las calles a través de la protesta social. Por el contrario, sus integrantes exigieron un cambio de rumbo a sus gobernantes y buscaron alternativas, vía el sistema de partidos, para tener cabida en la configuración de la toma de decisiones en las estructuras político-institucionales.

> La alianza social que llevó a la conformación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (PK) en 1996, incluía grupos de izquierda, sindicalistas del sector público y un conjunto muy variado de pequeñas organizaciones ligadas a muy diversos sectores sociales barriales, cristianos de izquierda y organizaciones campesinas. Habitualmente, el movimiento Pachakutik se ha considerado el brazo político-electoral del movimiento indígena y su principal organización, la CONAIE (Lalander y Ospina Peralta 2012, 15).

Su base organizativa coadyuvó a que encontrara afinidad con otros grupos de la política nacional, como las organizaciones sociales, ávidos de alternativas ante las difíciles condiciones políticas, sociales y económicas que prevalecían. El encauce por la vía electoral y la protesta social desembocó en una participación activa que culminó en la deposición de algunos mandatarios ecuatorianos.

No obstante, existieron dos condiciones que dieron lugar a la reagrupación de las fuerzas políticas, sociales y de izquierda, primordialmente: "a) un movimiento indígena desgastado en términos de legitimidad y deteriorado en relación a su capacidad de movilización; b) un desencanto radical de la sociedad civil frente a la institucionalidad de

la política ecuatoriana, representado en la caída de Lucio Gutiérrez en 2006" (Cordero Cordero 2016, 19).

Con este preámbulo, surgieron otros actores, como Movimiento Alianza PAÍS, en 2006, liderado por Rafael Correa y acompañado por

> personalidades, tales como Ricardo Patiño, Alberto Acosta, Gustavo Larrea, [entre otros considerados fundadores]; se sumaron colectivos y movimientos ciudadanos y sociales tales como: Jubileo 2000, Iniciativa Ciudadana, Ruptura de los 25, Acción Democrática Nacional (ADN), Alianza Bolivariana Alfarista, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Alternativa Democrática, Poder Ciudadano, Nuevo País, Alfaro Vive (Yantalema Caín 2017, 62).

La apuesta de movimiento Alianza PAIS fue de "un cambio radical y estructural de las políticas e instituciones de Ecuador, que pasó a denominarse Revolución Ciudadana, inspirándose en la formulación intelectual del socialismo del siglo xxi" (Le Quang y Vercoutère 2013 *Ecosocialismo y Buen vivir: Diálogo entre dos alternativas al capitalismo*, citados en Ayllón Pino y Dolcetti-Marcolini 2016, 38).

> La estructura organizativa, en su inicio, era débil, aunque AP buscaba incluir en sus filas a varios sectores de la ciudadanía, ex militantes de partidos de izquierda y centro-izquierda, movimientos de mujeres, ecologistas, indígenas, campesinos, entre otros. La estructura del movimiento estaba conformada sobre todo por intelectuales, académicos y miembros cercanos al candidato presidencial (Cordero Cordero 2016, 19).

El movimiento indígena no perdió vigencia en la vida nacional ecuatoriana, motivo crucial para que "la llegada al gobierno nacional ecuatoriano del economista Rafael Correa Delgado, haya estado precedida por intensas negociaciones que consideraron la posibilidad de una alianza entre PK y el movimiento político de Correa –Movimiento PAIS (Patria Altiva I Soberana)– y su organización más amplia: Alianza PAIS (AP)" (Lalander y Ospina Peralta 2012, 16).

> A raíz de este fenómeno, la llegada de los gobiernos mayoritarios del MAS y de AP supuso un cambio crucial en la forma de ejercer el poder: se dio

> mayor énfasis a la presencia del Estado en el territorio, se pretendió acotar la discrecionalidad de actores privados nacionales y transnacionales, y se estableció una agenda inspirada en los reclamos populares del decenio anterior (Martí i Puig y Bastidas 2012, 24).

La democracia participativa se planteó como la manera idónea para la defensa de sus formas de organización social, la territorialidad y los recursos como el agua, el gas, los hidrocarburos y los cultivos. Además, recuperar el Estado frente al mercado se convirtió en una de las más grandes prioridades, como mecanismo para revertir los flagelos de desigualdad económica que aquejaban a varios sectores sociales de esos países.

Aprobación de nuevas constituciones: reconocimiento del buen vivir y el vivir bien

Las primeras gestiones de esos gobiernos se orientaron a la convocatoria de una asamblea constituyente. Rafael Correa, ya como presidente, "en enero de 2007, dio curso a un proceso constituyente, por el cual, mediante un referéndum y la elección de asambleístas, se redactó una nueva Carta Constitucional. En septiembre de 2008, se aprobó la nueva constitución en referéndum con más del 64 % de los votos emitidos" (Lalander y Ospina Peralta 2012, 16).

Mediante la movilización social en Bolivia, se había señalado la importancia de convocar a una asamblea constituyente. Los sectores sociales tenían interés en establecer un nuevo pacto social como medio para reconocer el conjunto de derechos que se encontraban exigiendo desde hacía años. El triunfo de Morales implicó darle continuidad al proceso.

> En septiembre de 2004, las principales organizaciones indígenas y campesinas de todo el país conformaron una alianza denominada "Pacto de Unidad" (PU), con el objetivo de retomar la "agenda de octubre". La primera gestión del Movimiento al Socialismo (MAS), que asumió el Gobierno en enero de 2006, fue llevar adelante la convocatoria a asamblea constituyente para cumplir con las demandas de los movimientos sociales (Fernández y Puente 2012, 60).

El consenso nacional en ambos países se fortaleció con la participación de los grupos sociales, incorporando parte de sus exigencias en las asambleas constituyentes, que dio paso a la aprobación de los nuevos proyectos constitucionales, con una premisa esencial: una reconfiguración del Estado, con la cual se reconocía la pluriculturalidad. La discusión sobre los horizontes epistemológicos de la pluriculturalidad posibilitó una retroalimentación entre los grupos indígenas andinos, los demás grupos sociales y las facciones políticas. Posibilitó, además, un diálogo que permeó Bolivia y Ecuador, e incluyó la connotación ancestral, comunitaria y social del término, pero su alcance y profundidad fue distinto para cada país.

> El retorno del Estado activo –ahora plurinacional– [constituyó] un nuevo contexto histórico y político para replantear los esquemas de ciudadanía y democracia partiendo del reconocimiento de dos nuevos sujetos de derechos: las nacionalidades indígenas en Ecuador y las naciones y pueblos indígena-originario-campesinos en Bolivia (Cordero Ponce 2012, 141).

Los "conceptos de vivir bien/buen vivir y Madre Tierra resultan ser los aspectos más novedosos de las constituciones de Bolivia y Ecuador. 'Vivir bien' aparece siete veces en la Constitución de Bolivia y su sinónimo 'buen vivir' es mencionado incluso 21 veces en la carta magna de Ecuador, incluyendo títulos" (Barié 2014, 14). Estas menciones se encuentran tanto en el texto de las constituciones como en las políticas institucionales que se diseñaron para consolidar los ideales del buen vivir y del vivir bien.

Para Bolivia,

> el reconocimiento de la Pachamama (Madre Tierra), de las formas territoriales de tierras bajas y las instituciones comunitarias de los ayllus andinos o sus reconstrucciones (e incluso las formas participativas y de control social discutidas en este proceso) exigían trascender las grandes divisiones y asumir formas híbridas, ambiguas o abiertas (Schavelzon 2015, 100).

En Ecuador, en la Constitución (2008) se señala:

> La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos

> evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza (art. 71).

El buen vivir y el vivir bien para ese momento todavía eran conceptos inacabados. Quizá todavía lo sean, dada la gran cantidad de perspectivas que aglutinaron los consensos nacionales.

> El buen vivir es una idea cada vez más discutida en la región, y hasta ahora no se ha consolidado como concepto claramente estructurado y fundado. De acuerdo al antropólogo boliviano Mario Yapu, el buen vivir es todavía una intuición subjetiva, dinámica e imprecisa, relacionada básicamente a los valores humanos (Barié 2014, 14).

> [En los dos países] apelan a una ruptura con los modelos desarrollistas, las formas de acumulación capitalista y los esquemas de desigualdad e injusticia social, se diferencian entre sí porque en el caso de Bolivia el "Vivir Bien" se refiere a la recuperación de formas de vida ancestrales, mientras que en Ecuador el "Buen Vivir" se articula en mayor medida con postulados ecologistas y filosofías críticas modernas y posmodernas (Cordero Ponce 2012, 147).

Las visiones estatales tendieron a institucionalizar el concepto. Una buena cantidad de programas, desde lo económico hasta lo social, se cobijaron sobre el buen vivir y el vivir bien generando confusión sobre su identidad indígena. Esto se debe, sobre todo, a que, para las nacionalidades indígenas, el concepto no debía desprenderse de la pluriculturalidad, puesto que lo ven como esferas interconectadas, perciben lo ancestral en relación con lo territorial, en específico con las autonomías, y lo ligan también con el respeto a la Madre Tierra o Pachamama.

Objetivos y lineamientos de política exterior

Los proyectos constitucionales aprobados establecieron sistemas políticos presidencialistas. En cuanto a la política exterior, el Ejecutivo aparece en calidad de responsable directo de su planeación y el Ministerio de Relaciones Exteriores deviene en encargado de ejecutarla, en conjunto

con el cuerpo diplomático. Asimismo, en los dos países se cuenta con la segunda vuelta electoral para la elección de presidente. Mientras estuvieron en el cargo, Rafael Correa y Evo Morales sometieron a referéndum o reforma constitucional la aprobación de segundo o tercer mandato, a fin de continuar con los proyectos que encabezaban.

La política exterior se convirtió en una herramienta para consolidar las políticas, los proyectos y las intervenciones institucionales que impulsaron esos gobiernos. Así, los proyectos constitucionales también delinearon nuevos objetivos y ejes de acción conforme a sus proyectos nacionales, fuertemente vinculados con el buen vivir y el vivir bien.

La carta magna de Ecuador, además de delinear las facultades del Ejecutivo en dicha materia, agregó una sección dedicada a las RR. II. El propósito, por una parte, fue refrendar los principios que emanan de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Además, fija su postura frente a tópicos como la democratización de las organizaciones internacionales, tanto del plano político como del económico.

Se deja claro que se favorece la construcción de un mundo multipolar regido por valores como la solidaridad, la justicia, la equidad, la diversidad y la interculturalidad, que respete la ciudadanía universal y los derechos humanos. Por eso, condena la agresión política, militar o financiera de un Estado frente a otro, así como las demandas que realicen las grandes corporaciones a los Estados soberanos.

En el plano de la integración, subraya la necesidad de "impulsar prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica. [...] Impulsa la creación, ratificación y vigencia de instrumentos internacionales para la conservación y regeneración de los ciclos vitales del planeta y la biosfera" (CRE 2008, art. 416). En ese sentido, "el Programa de Gobierno 2007-2011 del Movimiento Político Alianza País (AP), que fue presentado durante la campaña de las elecciones del 2006, [ciñó] que sus planteamientos de política interna como las relaciones exteriores se nutrían de los postulados del 'socialismo del siglo XXI'" (Yantemala Caín 2017, 59).

Además, se desarrolló el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2020) y el Plan de Gobierno en Política Exterior, PLADESPE (2007-2010) con

el objetivo de establecer con mayor detalle cada uno de los principios y normas que regirían la política interna y externa a mediano y largo plazo. De tal modo que

> la revolución ciudadana, como califica el Gobierno ecuatoriano a su accionar político, está centrada en el respeto a la dignidad humana, a la soberanía alimentaria y a la defensa de la naturaleza. El bienestar de las ecuatorianas y los ecuatorianos depende definitivamente de las transformaciones que se logren en la política interna, pero estas debían ser respaldadas por una política exterior efectiva que promoviera el desarrollo del país (Yépez 2012, 38).

Entre las acciones que realizó el gobierno estuvo su involucramiento en mecanismos de concertación económica como el Grupo de los 77 más China, para trabajar por la democratización de las relaciones financieras. Además, participó en foros relativos al medio ambiente para dar muestra de su interés por suscribir y abonar en un marco de colaboración que salvaguarde la biodiversidad y trabaje por la protección del medio ambiente. En el eje de ciudadanía universal, elaboró un Registro Amplio de Solicitantes de Nacionalidad, con lo cual facilitó la documentación de decenas de personas refugiadas que se encontraban en las provincias de la frontera con Colombia.

Se inclinó por promover relaciones horizontales mediante la cooperación Sur-Sur y retomar el liderazgo en la promoción de la integración regional mediante su adhesión a la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). Más tarde, en esta organización, estaría a cargo de la secretaría pro-tempore, así como del seguimiento de la CAN. También se sumó a la Alianza Bolivariana-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA) y a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La refundación del Estado nación boliviano en materia de política exterior tuvo como prioridad lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo (2006):

> La valoración de la soberanía y la identidad nacional y el rechazo abierto a la injerencia extranjera. La política exterior tiene que recuperar los márgenes de autonomía que fueron relegados en gobiernos anteriores.

> La promoción de esquemas de integración de corte más heterodoxo versus los modelos neoliberales. El neoliberalismo afectó el crecimiento nacional, limitó la inserción internacional del país y redujo la capacidad de gestión del Estado, beneficiando a intereses extranjeros.
>
> El fortalecimiento del rol del Estado en la explotación de los recursos naturales. El control del excedente derivado de su comercialización es en beneficio de la población boliviana en base al Vivir Bien.
>
> La diversificación de las relaciones internacionales económicas y políticas a fin de romper con el alineamiento a Estados Unidos. La vinculación externa del país con otros Estados debe orientarse en principios como la solidaridad, la complementariedad, la equidad y la reciprocidad, entre otros (Ceppi 2014, 130).

La política exterior de Bolivia quedaba íntimamente relacionada con la política nacional, generando una continuidad que apuntala los procesos de cambio que se gestaban a nivel interno. "En otras palabras, la política externa debe coadyuvar a la construcción de una sociedad donde el Estado debe cumplir el papel rector de la actividad económica y velar por el interés colectivo, contrarrestando –mediante la implementación de políticas multisectoriales– la desigualdad y la inequidad social" (Ceppi 2014, 130).

El respaldo que dio la representación boliviana a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la ONU mostró el interés por abonar un marco de reconocimiento de los pueblos originarios en el ámbito internacional. Aunado a ello, presentó una iniciativa para que se considere el acceso al agua potable como un derecho universal, en plena concordancia con el texto constitucional (Ceppi 2014).

> El nuevo Estado naciente enfatiza en cuestiones como soberanía o mercado interno, así como también la inclusión y la cohesión social. Pero el punto que más fuerza impregnó al gobierno de Morales se tradujo en el ejercicio de la soberanía estatal en la posesión de los recursos naturales. Como resultado de lo anterior, se entró a un proceso de nacionalización de los hidrocarburos y con ello, a poder dotar al Estado de recursos frescos para ir en ayuda en los sectores populares postergados por años y fortalecer el rol del Estado en la sociedad civil (Quitral Rojas 2014, 179).

La nacionalización de los hidrocarburos constituyó una de las acciones que desplegó el gobierno en defensa de los recursos estratégicos del Estado, en concordancia con su soberanía nacional, pero no fue la única. Los cultivos de la coca fue otro tópico relevante que también estuvo presente en las reuniones de carácter multilateral, principalmente en la ONU.

> Evo Morales lanzó una campaña internacional para sumar adhesiones a su propuesta de regresar a la Convención de Estupefacientes, con una reserva sobre el artículo que condena la utilización de la hoja de coca por contener alcaloides, que son empleados en la producción de cocaína [...]. El despliegue diplomático de la administración boliviana logró incorporar esta reserva el 11 de enero de 2013 (Ceppi 2014, 133).

Además, estrechó su colaboración con varios países de la región para fortalecer el diálogo latinoamericano mediante su participación en la CELAC, de la que asumió la presidencia pro-tempore. Aunado a ello, estableció el ALBA, mecanismo de integración suscrito en un principio entre Cuba y Venezuela, al que posteriormente se unieron Bolivia y Ecuador.

> Lo anterior se tradujo formalmente en [...] inversiones del Estado venezolano por U$S 1500 millones para la construcción de cuatro plantas de hidrocarburos, dos de separación de líquidos o gas licuado de petróleo (GLP); c) la donación a Bolivia de U$S 37 millones, de los cuales 24 deberían destinarse a financiar planes de alfabetización e identificación; y d) una política activa en cuanto a cooperación en comunicaciones que implica la donación de 30 estaciones de radio para uso oficial por un monto de U$S 1,5 millones (Quitral Rojas 2014, 181).

La unidad e integración latinoamericanas tuvieron un papel relevante en ambos gobiernos. Se abonó en la construcción de una gobernanza regional que sentaría las bases para el diálogo con otros actores internacionales –China, Rusia, India, la Unión Europea, entre otros–, en un marco en el que el sistema tendía a ser multipolar.

Consideraciones finales

El análisis de la política exterior del buen vivir y el vivir bien desde el enfoque comparativo otorga datos relevantes del contexto que posibilitó una permisibilidad internacional tendiente a un sistema multipolar. Este sistema coadyuvó que las RR. II. de Ecuador y Bolivia adquirieran una mayor proyección, así como la oportunidad de ejercer márgenes de autonomía en su política exterior.

La integración y la unidad política fueron partes importantes para reforzar la autonomía de la política exterior de esos países. En el plano interno, su base fue una viabilidad nacional que se gestó a partir de una amplia participación de diversos sectores sociales con el objetivo de una refundación de sus Estados, a fin de garantizar un proyecto político incluyente. Se logró articularlo por la cohesión y legitimidad de sus nuevos proyectos constitucionales, de los cuales emanaron los proyectos nacionales que encabezaron Rafael Correa y Evo Morales.

La coincidencia identificada sobre la movilización social que se gestó en los dos países es la participación del movimiento indígena, un actor clave para el avance e impulso por renovar las estructuras político-institucionales. Otros grupos sociales acompañaron a las nacionalidades y pueblos originarios e hicieron que el consenso nacional fuera más incluyente y participativo.

La movilización social se llevó a cabo en ambos países bajo un denominador común: las graves consecuencias de la implementación del modelo neoliberal asociadas a la exclusión social, la desigualdad, la pobreza y la pobreza extrema. Asimismo, coadyuvó a redefinir las estructuras político-institucionales, apuntalando a la democracia participativa como el mecanismo idóneo para encauzar las demandas y exigencias de la sociedad.

La heterogeneidad de grupos sociales y demandas generó la formación de alianzas políticas entre organizaciones sociales, sindicalistas y comunitarias que combinaron la protesta social con la incidencia política; tal es el caso de Pachakutik, en el sistema de partidos, y la formación de nuevos actores como el Movimiento Alianza PAÍS y el MAS.

Se hizo una convocatoria abierta sobre una base de democracia participativa para crear un nuevo pacto social que concluyó en la aprobación

de nuevas constituciones que recuperaron la pluriculturalidad, el buen vivir y el vivir bien, así como la madre naturaleza o Pachamama, pero que se distanciaron de los preceptos de las comunidades indígenas.

Asimismo, tanto Ecuador como Bolivia delinearon nuevos objetivos de política exterior que conllevaron a una mayor participación en el escenario regional e internacional, dando importancia al diálogo, a fin de fortalecer la unidad e integración regional.

Por otro lado, se presentan algunos distanciamientos o diferencias relevantes, que matizaron los dos proyectos. Por una parte, el buen vivir y el vivir bien no recuperaron del todo la raíz de las comunidades indígenas. Más bien, dado el consenso nacional que aglutinó a una gran cantidad de fuerzas sociales de la vida política, se gestó un proceso de institucionalización.

El movimiento indígena encarnó un actor estratégico con más visibilidad en la política interna de Bolivia que en la de Ecuador, puesto que es una parte medular en el MAS. Su organización estaba fuerte cuando se dio el triunfo electoral de Evo Morales, quien perteneció a los campesinos indígenas que participaron en la defensa de los cultivos de coca. El desgaste de las organizaciones indígenas, un rasgo que prevaleció en Ecuador, producto de varias décadas de protestas e incidencia política en el sistema de partidos, dio lugar al surgimiento de Alianza País, actor político que liderado por Rafael Correa catalizó el descontento social; el economista ya había participado como ministro de Economía en Ecuador y estaba más vinculado a las esferas académico-intelectuales.

Si bien los dos gobiernos promovieron la unidad e integración regionales y participaron en los grupos de trabajo de los mecanismos de concertación más relevantes en esa etapa, difieren en los temas que requirieron mayor atención. Entre las prioridades de Bolivia constaron la defensa del cultivo de la coca, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y el diferendo limítrofe con Chile. La agenda ecuatoriana se vinculó más a la democratización de las organizaciones económicas y del sistema internacional en general, en fortalecer el marco institucional de mecanismos de concertación política, como la UNASUR, y en crear fondos internacionales para preservar la biodiversidad.

Referencias

Arévalo, Guillermo Alexander. 2014. "Ecuador: economía y política de la Revolución Ciudadana, evaluación preliminar". *Apuntes Del Cenes* 33 (58): 109-134. https://doi.org/10.19053/22565779.3104

Ayllón Pino, Bruno, y Michele Dolcetti-Marcolini. 2016. "Revolución Ciudadana y refundación constitucional en Ecuador. Políticas públicas y cooperación para el Buen Vivir". *Estado & Comunes*: *Revista de Políticas y Problemas Públicos* 1 (2): 33-51. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n2.2016.14

Barié Cletus, Gregor. 2014. "Nuevas narrativas constitucionales en Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza". *Latinoamérica: Revista de Estudios Latinoamericanos* 2 (59): 9-40. http://dx.doi.org/10.1016/S1665-8574(14)71724-7

Beasley, Ryan, Juliet Kaarbo, Jeffrey Lantis y Michael Snarr, eds. 2012. *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. 2.ª ed. Los Ángeles: CQPress.

Breuning, Marijke. 2007. *Foreign policy analysis: A comparative introduction*. Nueva York: Macmillan.

Calduch, Rafael. 1993. *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

Carrillo Volcán, Manuel. 1995. *El autonomismo en el estudio de la política exterior de América Latina (El estado en el proceso de globalización)*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Ceppi, Natalia. 2014. "La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma". *Si Somos Americanos* 14 (1): 125-151. http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482014000100007

CRE (Constitución de la República del Ecuador). 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre.

Cordero Cordero, María Virginia. 2016. "Alianza País: El movimiento político como campo multiorganizacional". Tesis de maestría. FLACSO Ecuador. http://hdl.handle.net/10469/9765

Cordero Ponce, Sofía. 2012. "Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador: Nuevas ciudadanías, ¿más democracia?" *Nueva Sociedad* 240 (jul.-ago.): 134-148. https://nuso.org/articulo/estados-plurinacionales-en-bolivia-y-ecuador-nuevas-ciudadanias-mas-democracia/

Fernández, Blanca S., y Florencia Puente. 2012. "Configuración y demandas de los movimientos sociales hacia la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador". *Íconos.* 44 (septiembre): 49-65. http://hdl.handle.net/10469/4393.

Granato, Leonardo, Nahuel, Oddone y Matías Battaglia. 2016. "Teoría de la autonomía: ¿Aún vigente para analizar los procesos de cooperación e integración en América Latina?" *Revista Teoría e Pesquisa de Ciência Política* 25 (1): 153-175. doi: https://doi.org/10.4322/tp.v25i1.490

Guimarães, Alice. 2011. "Pluralismo, cohesión social y ciudadanía en la modernidad: Una reflexión desde la modernidad". En *El desarrollo en cuestión: Reflexiones desde América Latina*, coordinado por Fernanda Wanderley, 319-352. La Paz: CIDES / UMSA.

Jaguaribe, Helio. 1979. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". *Estudios Internacionales* 12 (46): 91-180. https://doi.org/10.5354/0719-3769.1979.16458

Kaarbo, Juliet. 2003. "Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas". *International Studies Review* 5 (2): 156-202. https://doi.org/10.1111/1521-9488.5020012

Lalander, Rickard, y Pablo Ospina Peralta. 2012. "Movimiento indígena y Revolución Ciudadana en Ecuador". *Cuestiones Políticas* 28 (48): 13-50. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30192.pdf

Martí i Puig, Salvador, y Cristina Bastidas. 2012. "¿Ha cambiado la protesta? La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador". *Íconos* 44 (septiembre): 19-33. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50923939002

Mayorga, Fernando. 2007. "Movimientos sociales, política y Estado". *Opiniones y Análisis* 84: 1-17.

Puig, Juan Carlos. 1987. *Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar / Instituto de Altos Estudios de América Latina / Fundación Bicentenarios de Simón Bolívar.

Quitral Rojas, Máximo. 2014. "La política exterior de Evo Morales". *Latin American Journal of Economic Development* 21: 175-191. https://doi.org/10.35319/lajed.20142199

Sanjinés C., Javier. 2004. “Movimientos sociales y cambio político en Bolivia”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 10 (1): 203-218. https://www.redalyc.org/pdf/177/17710111.pdf

Schavelzon, Salvador. 2015. *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir: Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*. Quito: Abya-Yala / CLACSO.

Serrano Mancilla, Alfredo. 2015. *América Latina en disputa*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Serrano Solares, Claudia Edith. 2015. “La Comunidad de Estudios Latinoamericanos y Caribeños para la construcción de la gobernanza regional (2008-2014)”. Tesis de maestría. Universidad Nacional Autónoma de México. http://132.248.9.195/ptd2015/marzo/0726735/Index.html

— 2018. “La unidad e integración en las Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe del siglo XXI: Una Perspectiva Latinoamericana”. En *América Latina y el mundo del siglo XXI: Percepciones, interpretaciones e interacciones.* T. 1, editado por Slobodan S. Pajović y Maja Andrijević, 19-34. Belgrado: Universidad Megatrend.

Trápaga Delfín, Yolanda. 2013. “Introducción”. En *América Latina y el Caribe–China Recursos Naturales y Medio Ambiente*, coordinado por Yolanda Trápaga Delfín, 7-16. México DF.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Uharte Pozas, Luis Miguel. 2013. “Movimientos sociales en Bolivia: ‘Poblaciones estratégicas’ para el cambio democrático”. *Etnicex* 5: 151-168.

Yantalema Caín, María Elsa. 2017. “La política exterior del Ecuador respecto de UNASUR y Alba-TCP durante el periodo 2010-2015”. Tesis de maestría. Instituto de Altos Estudios Nacionales. https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/5115

Yépez Holguín, Galo. 2012. “La actual política exterior del Ecuador y su relación con la nueva Constitución”. *Revista Afese* 52: 37-54. https://afese.com/img/revistas/revista52/actualpolitica.pdf

Capítulo 7
Política exterior en perspectiva comparada: una visión positivista sobre Argentina y Chile

María Elena Lorenzini

Introducción

El análisis de política exterior (APE) en perspectiva comparada es una de las estrategias metodológicas a partir de la cual se puede abordar el tema. Los primeros debates y estudios comparados de política exterior se registran en la década de 1950. En sus orígenes, tuvo una fuerte impronta cientificista, observable en aquellos trabajos que iniciaron el camino tanto a partir de estudios de *foreign policy analysis* (FPA) en clave comparada –también denominado *comparative foreign policy*– como a través de debates respecto de lo que el análisis comparado implicaba para las RR. II. y para el campo de la política exterior (Rosenau 1968; Faurby 1976; Caporaso et al. 1987; Smith 1987). Tales debates también tuvieron lugar en la ciencia política cuyos resultados se observan en los icónicos estudios de Gabriel Almond y G. B. Powell (1972), Giovanni Sartori (1994), Leonardo Morlino (1994) y Gerardo Munck (2007), entre muchos otros. Posteriormente, desde las RR. II., la importancia de retomar los estudios de política exterior comparada fue expresada en los aportes de Kaarbo, Lantys y Beasley (2012), Valerie Hudson (2005) y Marijke Breuning (2007), por mencionar solo algunos de los más destacados.

En este capítulo, en primer lugar, se hace un breve recorrido por los debates y discusiones sobre los estudios comparados en la disciplina de las RR. II. y sobre las políticas exteriores desde su génesis hasta la actualidad.

En segundo lugar, retomando los interrogantes fundamentales del comparativismo y los aspectos teórico-metodológicos esenciales, se avanza en la construcción de herramientas para la elaboración de categorías y matrices que permitan analizar comparativamente las políticas exteriores, en este caso, de Estados sudamericanos. En esta parte, se muestra un segmento del *making of* de un estudio en el que se compararon dos diseños de las políticas exteriores, de Argentina y de Chile en la primera década del siglo XXI. De esa manera, se espera presentar un conjunto de lineamientos disciplinares y metodológicos que contribuyan para recorrer el camino hacia el análisis comparativo de cara al futuro.

En este capítulo se emplea la comparación como dispositivo heurístico. Se utilizaron fuentes bibliográficas primarias y secundarias para el análisis empírico. Las primeras consistieron en los resultados de investigaciones desarrolladas en el marco del proyecto de la autora como investigadora del Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la participación en proyectos colectivos anclados en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Dichos trabajos fueron publicados en revistas académicas y como capítulos de libros. En el caso de las fuentes secundarias, se realizó una revisión bibliográfica de la producción más destacada en el campo de los estudios comparados en RR. II. y en ciencia política. En ambos casos, la revisión se desarrolló siguiendo un criterio cronológico desde los más antiguos hacia los más contemporáneos.

De la interpretación de estos datos y de la comparación, en este capítulo se argumenta que los análisis comparados de políticas exteriores de Estados sudamericanos son relativamente más escasos debido a la complejidad que implica el proceso. Además, la tradición del análisis comparativo de políticas exteriores en la región presenta diferencias con el enfoque predominante en el *mainstream* de la disciplina y con las peculiaridades propias de las RR. II. como *campus* del saber.

Finalmente, se presenta un conjunto de reflexiones relativas a la importancia del análisis de políticas exteriores comparado y de la necesidad de que los investigadores realicen más estudios de este tipo pese a las dificultades que dicha tarea implica.

Origen y evolución del análisis de política exterior comparado, o *comparative foreign policy*

Una primera cuestión es conocer cómo surgen los estudios comparados –*comparative studies*–; en qué disciplina surgieron y cuál fue el modo a través del cual llegaron a las RR. II. en general y a las políticas exteriores en particular.

El origen de los estudios comparados tuvo lugar en la ciencia política y en la sociología, fundamentalmente, a partir del surgimiento de la teoría estructural funcionalista (Rosenau 1968; Faurby 1976). En estas disciplinas vecinas de las RR. II., los investigadores empezaron a enfocarse en estudios de casos/países a la vez guiados por algunas herramientas teóricas.

A mediados de 1950 se fundó el Comité de Políticas Comparadas del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales en Estados Unidos y se produjeron algunas publicaciones que son consideradas clásicas (Rosenau 1968; Hudson y Vore 1995). Uno de los primeros presidentes del comité fue Gabriel Almond, quien se inició en las RR. II. y, luego, se mudó a la ciencia política porque suponía que la anarquía internacional constituía un factor que le impedía elaborar teorías explicativas de carácter general para las RR. II. (Rosenau 1968). Después de la creación del comité hubo, según Rosenau (1968) y Faurby (1976), un aluvión de artículos, libros, capítulos, tesis y presentaciones en congresos que concentraron su atención en la comparación.

Sin embargo, Rosenau tuvo una posición crítica respecto de la producción de aquella época: sostuvo que no eran trabajos verdaderamente comparativos. En la mayoría de ellos se suponía que la comparación se lograba con la simple yuxtaposición de los temas, de los datos y de la información. Por ende, lo que no se hacía, según Rosenau y Faurby, consistía en verdaderamente comparar pues los investigadores no identificaban similitudes y diferencias, tampoco analizaban las razones ni los factores que podían estar relacionados con ellas. A modo de ejemplo, mencionan una colección de 13 volúmenes en los que se estudiaba la posición de 13 países sobre el ascenso de China en los años setenta. Pero los capítulos solo mostraban la posición que asumía cada uno de los países y, en la introducción, el editor decía que la comparación quedaba

a cargo del lector. En suma, Rosenau (1968) afirmó que las personas responsables por estos trabajos no hicieron las preguntas esenciales: ¿qué aspectos de las políticas exteriores podían ser comparados?; ¿cómo se podía realizar la comparación?; y, ¿por qué comparar? En definitiva, no se evaluaba si la comparación era posible o no.

Un dato novedoso sobre esta primera etapa en los estudios de políticas exteriores comparadas es que la mayor parte tuvo como objeto de estudio países de América Latina, Asia y África. El común denominador fue que se trató de estudios sobre países no desarrollados (Rosenau 1968; Faurby 1976; Munck 2007; Karboo, Lantis y Beasley 2012).

En esa dirección, según Rosenau (1968), en la década de 1960 "la ola comparativista" se debía al desarrollo político que algunos países de la comunidad internacional habían comenzado a experimentar y al avance de la descolonización. Los nuevos países necesitaban pensar un modo de relacionarse con el mundo y diseñar una política exterior. En este contexto, los actores internacionales comenzaban a pensar sus políticas exteriores a través de la comparación con colegas de similares características en el escenario internacional.

Faurby (1976) agrega que el interés por los estudios comparados también se vinculó con la decepción y la frustración que había generado la aplicación de la primera generación de enfoques sistémicos al estudio de la política internacional y la política exterior. Estos trabajos se desarrollaron en la línea teórica y metodológica inaugurada por Morton Kaplan. La insatisfacción generada por las dificultades de encontrar 'una *grand theory*' y la frustración provocada por la falla de los enfoques sistémicos en esa empresa abrieron una oportunidad para que los académicos se interesaran en la posibilidad de explorar teorías de alcance medio –*middle range theories*– que se pudieran testear empíricamente.

Otro factor, identificado por Faurby (1976), que despertó el interés en los estudios comparados era la opinión generalizada, en esa época, acerca de que las teorías sobre cómo se toman decisiones resultaban demasiado estrechas para comprender las problemáticas de los actores internacionales. El autor sostuvo que, si bien se desarrollaron múltiples estudios sobre dichos procesos en distintos países, en distintas circunstancias y sobre diversos temas, no se intentó realizar un análisis comparado del material disponible. Y lamentó que semejante esfuerzo hubiera

quedado reducido a aportes individuales que no pudieron trascender hacia el nivel de la comparación.

Otras preguntas que Rosenau (1968) sugirió se relacionan con el objetivo que los internacionalistas perseguían al realizar estudios comparados. Sin rodeos, afirma que, en los años sesenta y setenta, los académicos y los estudiantes que investigaban la política exterior comparada lo hacían para estar a la moda con el clima de la época y en búsqueda del éxito personal y profesional que sus colegas en otras disciplinas lograban a través de los estudios comparados. En esa tesitura, se esperaba emular el éxito que politólogos y sociólogos habían obtenido en el estudio de partidos, sistemas y culturas políticas, oposición política, movimientos revolucionarios, regímenes comunistas, etc. En ese proceso de emulación, los internacionalistas perdían de vista ciertas especificidades de 'lo internacional' como campo de estudio y de las RR. II. como disciplina. Lo perdido incluía las implicancias y el alcance de la anarquía, tanto para la estructura como para los agentes; la diversidad teórica existente en términos de alcance y en términos sustantivos; y la ausencia de teorías generales de las RR. II. y de política exterior.

Para cerrar este primer acápite, es importante considerar los cambios respecto de la forma de pensar el estudio comparado de las políticas exteriores. Tal como se indicó, en un primer momento se inspiró por los postulados del estructural-funcionalismo. En un segundo momento, se encontró signado por la tónica del debate tradicionalista y cientificista. En este período predominaron los enfoques behavioristas que recurrían a datos estadísticos con fines cuantitativos para verificar sus hipótesis y conformar teorías generales. Ese momento coincidió con el surgimiento del *foreign policy analysis*, configurado como una de las formas predominantes para el estudio de las políticas exteriores. Así, desde los años setenta, una porción significativa de la producción académica se concentró en el estudio del comportamiento de los Estados –colocando el énfasis en distintos aspectos de los mismos– y en los procesos de toma de decisión. Posteriormente, el *foreign policy analysis* fue evolucionando, ampliando y diversificando no solo el alcance de sus estudios, sino el modo de llevarlos a cabo (Hudson 2005; Hudson y Vore 1995; Alden y Aran 2017; Breuning 2007).

Política comparada y política exterior comparada en América Latina

Los estudios de políticas comparadas surgieron a finales de la década de 1950 y durante los años setenta en Latinoamérica. En aquel entonces, los investigadores buscaban entender los procesos de cambio experimentados en la región. La mayoría de ellos lo hacía a partir de la teoría de la modernización, donde los norteamericanos fijaron los términos del debate (Munck 2007; Giacalone 2012). Estos trabajos incluyen las investigaciones realizadas por Gino Germani sobre sociedades tradicionales vs. sociedades modernas, por Weffort sobre populismo y por Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto sobre la teoría de la dependencia, por mencionar algunos de los más destacados.

De acuerdo con Munck (2007), en la década de 1970 la agenda de investigación de políticas comparadas en América Latina comenzó a mostrar algunos cambios significativos vinculados estrechamente al contexto sociohistórico y político de la región. El problema emergente, que constituyó el foco de atención, fueron los golpes militares que se extendieron a la mayoría de los países latinoamericanos. En consecuencia, una parte sustantiva de la producción académica de la época se ocupó de examinar las particularidades que estos tenían en cada país, así como también los elementos que podían ser interpretados como denominadores comunes (Di Filippo 2007).

En los ochenta, la agenda de investigación se concentró en los procesos de transición a la democracia (O'Donnell 1982; O'Donnell y Schmitter 1988; Przeworski 1995; Munck 2007, 2010). Durante este período se indagó sobre las particularidades y los problemas que los procesos de transición democrática tuvieron en cada uno de los países y se hicieron análisis en los que se comparaban países tanto de la misma región como de regiones diferentes.

Durante la década de 1990, el debate giró en torno a la consolidación de la democracia en la región, la relación entre factores económicos y estabilidad política, la reforma política, las formas de participación política, los cambios en los partidos políticos y el financiamiento de la política. Además, se renovó la discusión sobre presidencialismo versus

parlamentarismo y el hiperpresidencialismo, el rol del Estado en términos del Estado mínimo versus el Estado keynesiano, entre otros temas (Munck y Snyder 2007).

En el estudio de políticas exteriores comparadas en América Latina, la producción más relevante fue la publicación durante una década de los *Anuarios de políticas exteriores comparadas*, compilados en su mayoría por Heraldo Muñoz (1985, 1987, 1988, 1989, 1990). Si bien el título de las obras alude a la comparación, el contenido se aproxima a la idea de yuxtaposición a la que se hacía referencia cuando se expresaba la crítica de Rosenau (1968). Una situación similar se puede observar en la obra compilada por Juan Carlos Puig (1984) denominada *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Cabe aclarar que tanto el conjunto de obras compiladas por Muñoz como la obra compilada por Puig tienen enormes méritos y hacen valiosos aportes al estudio y seguimiento de las políticas exteriores latinoamericanas. De hecho, Puig es reconocido como uno de los principales teóricos latinoamericanos por su teoría de la autonomía. La crítica, sin embargo, se basa en el lábil ejercicio comparado de las políticas exteriores estudiadas y analizadas en tales obras.

En pocas palabras, la producción latinoamericana sobre políticas exteriores comparadas se encuentra menos desarrollada que otras áreas de estudio dentro de la disciplina de las RR. II. en la región. Y, a partir de la identificación de esta situación, sería deseable una mayor producción que nutra progresivamente los estudios comparados de políticas exteriores de los países latinoamericanos.

El *making of* del estudio de las políticas exteriores de Argentina y Chile desde una perspectiva comparada

Según Faurby (1976), diversos autores piensan que existe un método para realizar las comparaciones. Si se toma esa afirmación como válida, corresponde que se pregunte en qué consiste y de qué manera dicho método puede ser aplicado y utilizado para el estudio de las políticas exteriores.

En las ciencias sociales se encuentran al menos tres formas de considerar el método comparado. En la primera, la comparación consiste

simplemente en la yuxtaposición de datos. Tal vez ha sido el modo más extendido en los inicios de los estudios comparados de políticas exteriores. En la segunda forma se alude a la perspectiva comparada y se utiliza la comparación como un dispositivo heurístico, como un sistema de indagación para formular las preguntas sobre el objeto de estudio (Stretton 1969; Lijphart 1975; Ragin 1987). La tercera es la del 'método comparado' entendido como una forma de resolver el problema del control de los resultados y como una vía para generalizar las conclusiones sobre los comportamientos (Przeworski y Teune 1970; Lijphart 1975; Sartori 1994; Morlino 2010). En el caso práctico presentado en la próxima sección, se emplea una 'perspectiva comparada', es decir, se escoge la opción de la comparación como dispositivo heurístico.

Otra cuestión importante que quienes investigan debe tener claro al momento de iniciar el recorrido para estudiar comparativamente las políticas exteriores es que existen dos grandes modelos 'puros', o tipos ideales, para seleccionar los casos y desplegar la comparación: el de máxima diferencia (Przeworsky y Teune 1970) y el de máxima semejanza (Sthinchcombe 1978; Lijphart 1975).

Cuando se procede de acuerdo con la lógica de la máxima diferencia, el investigador o la investigadora procura incluir una gran cantidad de casos en sus análisis –lo que se conoce también como estudios con N grande– que pueden ser elegidos de manera aleatoria dentro del universo que se ha delimitado. El próximo paso para tener en cuenta es el problema de la comparabilidad. Esto supone que la investigadora debe seleccionar cuidadosamente las categorías que desea comparar y, para eso, debe manejarse en el mismo nivel de generalización. Está el famoso ejemplo de Sartori (1994) de las manzanas y las peras: ellas son comparables si la categoría que se utiliza es la de frutas.

En líneas generales, este tipo de estudios comparados puede llevarse a cabo si se dispone de la información necesaria para la totalidad del universo seleccionado. Suele ocurrir que, si el universo es muy grande, la única forma de realizar la comparación es a través de una estrategia cuantitativa.

Cuando se procede con la lógica de máxima semejanza, el panorama es bien diferente. Lijphart (1975) sostiene que debe seleccionarse un pequeño número de casos y un gran número de variables para analizar

en cada uno. Esta forma de pensar el estudio comparado es, más bien, de orden cualitativo. El criterio que estos autores proponen para la selección de los casos es la búsqueda de aquellos en los que sea posible encontrar las mismas variables y esto es lo que, desde su perspectiva, resuelve el problema de la comparabilidad.

Hechas estas breves consideraciones, se puede responder a los tres interrogantes claves y clásicos del análisis en perspectiva comparada. De acuerdo con Sartori (1994), esas tres cuestiones claves son: ¿Qué comparar? ¿Cómo comparar? ¿Por qué comparar?

¿Qué comparar? Esta pregunta no puede responderse en el vacío y depende de la clase de interrogantes que la investigadora formule, de los objetivos que guíen su trabajo y de los casos seleccionados. En términos generales, se ofrecen algunos ejemplos en esa dirección. Se interesa estudiar las políticas exteriores latinoamericanas. ¿Cuáles? ¿Las políticas exteriores de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Venezuela y Uruguay? ¿Qué aspectos de las políticas exteriores se quiere estudiar? ¿Los diseños de las políticas exteriores? ¿Las características de sus estrategias de inserción internacional? ¿La manera en la que el Estado A se relaciona con sus vecinos y con otros países de la región? ¿De qué manera los Estados B y C toman las decisiones sobre su participación en los procesos de integración? ¿Cuáles han sido los modelos de desarrollo que los países A, D y U han implementado? ¿De qué manera sus modelos de desarrollo se vinculan con sus políticas exteriores? Estos son solo algunos ejemplos entre muchos que la investigadora puede pensar y tienen solo un carácter ilustrativo.

Otra posibilidad es que se interese en comparar el diseño de la política exterior de un solo país en diversos momentos históricos; por ejemplo, la política exterior de Fernando Henrique Cardoso y la de Luiz Inácio 'Lula' da Silva en Brasil; la política exterior de Argentina en los años noventa y durante el kirchnerismo o la del Ecuador en las distintas administraciones de Rafael Correa. Estos últimos ejemplos hipotéticos son comparaciones diacrónicas.

¿Cómo comparar? Cuando se formula este interrogante, se está pensando en la estrategia, en las herramientas que se utilizarán para llevar adelante el trabajo comparado. De acuerdo con Rosenau (1968) y Sartori (1994), esta pregunta tiene una respuesta simple: el método

comparado. Sin embargo, como se ha indicado, actualmente no hay un consenso sobre la existencia de un único método comparado ni sobre un único modo de desarrollar los estudios comparados, ni siquiera en la ciencia política, disciplina que ha tenido un notable desarrollo teórico, metodológico y empírico. En esa dirección, es posible pensar que dicha modificación guarda alguna relación con los cambios sobre las dimensiones ontológicas, epistemológicas y metodológicas que los 'posmodernismos' –reflectivismos en las RR. II.– introdujeron en las ciencias sociales en la década de los años ochenta.

Pese a estos cambios, sigue habiendo una respuesta genérica a la pregunta cómo comparar: identificando semejanzas y diferencias. Es precisamente allí donde se inscribe el debate sobre los modelos de máxima diferencia/semejanza.

Tal como se ha señalado, existen diversos modos de llevar a cabo la operación cognitiva de la comparación. En este caso, y como se verá en la próxima sección, se procedió de la siguiente manera. En primer lugar, la investigadora elaboró, construyó y seleccionó las categorías de análisis que, luego, conformarían la matriz que la guiaría en el desarrollo de la investigación.

Si se adopta el modelo de máxima diferencia, las categorías construidas y seleccionadas deberán reflejar, precisamente, las mayores diferencias en cada uno de los casos/países. Si se adopta el modelo de máxima semejanza, el criterio ordenador es el opuesto.

No obstante, existe una tercera forma de pensar el problema de la comparabilidad y la selección de los casos/países: la hibridación de ambos modelos (Collier 1994), una suerte de vía intermedia para la elaboración de las categorías y la matriz. Esto significa que las categorías son pensadas como dispositivos para identificar diferencias y semejanzas –ya no máximas–. Esta forma de proceder se inscribe dentro de la lógica de perspectiva comparada y la estrategia metodológica será, necesariamente, cualitativa para poder captar los matices o la escala de grises que pueden presentar los casos/países que hayan sido seleccionados.

¿Por qué comparar? Sartori (1994, 30) responde a este interrogante de la siguiente manera: "La comparación es un método de control de nuestras generalizaciones o leyes del tipo 'si... entonces...'". Así que comparar es confrontar una cosa con otra, es controlar –en el sentido de

verificar o falsificar– si una generalización –una regularidad– se corresponde o no con los casos a los que se aplica.

Przeworsky (1995) considera que la comparación es una forma de explicar los fenómenos, puesto que la identificación de las regularidades en casos muy diferentes es la herramienta que le permite a la investigadora validar sus hipótesis. Esto es, si hay un comportamiento que se repite y lo hace en sistemas/casos que son diferentes, entonces, es verdadero. Al igual que en el interrogante sobre qué comparar, el por qué comparar no puede ser respondido de manera abstracta. Una de las razones de por qué comparar, de manera general, es que se hace con el propósito de comprender cuáles son los rasgos que comparten y cuáles son los rasgos que diferencian a las políticas externas de los países seleccionados. La identificación de semejanzas y de diferencias permite identificar o inferir cuáles son los factores que influyen o no sobre los diseños de política exterior; permite comprender por qué se adopta una posición X frente a un episodio clave de la política internacional o de la política regional; por qué las relaciones bilaterales entre el actor A y el actor B son de rivalidad/enemistad/amistad, etc. También, realizar el análisis desde una perspectiva comparada se justifica en el hecho de que esa tradición de investigación es más escasa en los estudios de políticas exteriores latinoamericanas comparadas que en otras áreas.

La perspectiva comparada aplicada al estudio de las políticas exteriores de Argentina y Chile

Retomando los tres interrogantes clásicos mencionados, se pregunta qué se compara. La respuesta: se comparan los principios y las pautas identitarias del diseño de política exterior de la República Argentina y la República de Chile en la primera década del siglo XXI.

¿Cómo comparar? Se lo hace a través de la identificación de semejanzas y diferencias en la categoría principios y pautas identitarias del diseño de política exterior de ambos Estados. En trabajos posteriores, se podrán estudiar otros aspectos relevantes de esas políticas y analizar de qué manera esas semejanzas y diferencias inciden sobre las acciones externas en el ámbito de las relaciones bilaterales. Además, se podrá

reflexionar acerca de las posibilidades reales de que estos dos actores puedan coordinar políticas a nivel sudamericano de modo que se fortalezcan las soluciones intrarregionales, como ha sucedido en algunas ocasiones durante los últimos años.

¿Por qué comparar? A fin de comprender cuáles son los rasgos que comparten las políticas externas de Argentina y Chile y, sobre esa base, analizar en trabajos posteriores si el vínculo bilateral posee el potencial para constituir en el futuro una alianza estratégica.

Análisis en perspectiva comparada

La política exterior es definida como el conjunto de políticas públicas que aplican los países para posicionarse en el escenario internacional y que lo hacen en pos de alcanzar sus objetivos e intereses políticos. Así, esta política pública

> exterioriza prioridades e intereses objetivos de la política interna de un país en el ámbito internacional. También la proyección de imagen forma parte de ella, pues los aspectos simbólicos son un componente esencial de las herramientas de gestión externa que un país posee. Por ello tiene un requerimiento básico de coherencia, es decir, cierta congruencia entre objetivos declarados y resultados aplicados (Escobar 2011, 41).

La categoría de principios ordenadores se conceptualiza a partir de una articulación de los aportes de Krasner (1982) y Goldstein y Keohane (1999). De acuerdo con Krasner (1982, 185), los principios son el conjunto de creencias y convicciones sobre los cuales descansan los fundamentos de las políticas externas de los países en estudio. Por otra parte, Goldstein y Keohane (1999, 300) sostienen que "los principios consisten en ideas normativas que especifican los criterios para distinguir lo correcto de lo incorrecto y lo justo de lo injusto. [...] Los principios a menudo se justifican en términos de visiones más amplias del mundo [...]" y median entre estas y las acciones políticas traduciendo las doctrinas fundamentales en guías para la acción. En este estudio, los principios se refieren a un conjunto de normas jurídicas que emanan

del derecho internacional público y que se consideran esenciales en el diseño de la política de los Estados.

Las pautas identitarias, según Wendt (1999), son una cualidad subjetiva e intersubjetiva a la vez, ya que está determinada por el juego que se da entre el autoconocimiento –autopercepción– que el actor tiene de sí mismo y las percepciones y los significados que los otros les asignen a las interacciones. Es decir, se trata de una construcción de los propios actores involucrados en una situación de relación con otros (Wendt 1999, 224).

Siguiendo a Cervo (2008) y Lorenzini (2011), la estrategia de inserción internacional constituye la elección del esquema central de las orientaciones y los lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional en las dimensiones tanto política y de seguridad como económica. Asimismo, se señala que el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción deben ser compatibles. El alcance de la estrategia puede ser global o selectivo, lo cual permite que se identifiquen matices graduales sobre el criterio de selectividad. En ese marco, el alcance alude a los diversos grados de amplitud/selectividad en el establecimiento de los temas y actores prioritarios de la agenda externa. En la tabla 7.1 se presentan las características de las políticas exteriores de Argentina y Chile en las categorías seleccionadas y, luego, se analizan desde una perspectiva comparada, mostrando las principales semejanzas y diferencias.

A partir de los principios compartidos por los dos actores –antes mencionados– se podría pensar que no existen grandes diferencias respecto de las pautas identitarias, pues sus visiones del mundo serían

Tabla 7.1. Principios del diseño de la política exterior

	Argentina	Chile
Respeto al derecho internacional	Sí	Sí
Respeto a la democracia	Sí	Sí
Respeto a los derechos humanos	Sí	Sí
No intervención en los asuntos internos	Sí	Sí
Solución pacífica de controversias	Sí	Sí

similares (Lorenzini 2013). Sin embargo, como las visiones de mundo también influyen sobre la autopercepción, las diferencias ingresan en el cuadro de situación si se incorporan las especificidades históricas, geográficas y culturales. De hecho, a partir de la autopercepción de Argentina y Chile, solo se identifican dos pautas identitarias compartidas de manera general: el carácter democrático y su pertenencia a América Latina.

Argentina se percibe como un país que mira hacia el Atlántico puesto que la totalidad de sus costas se ubican sobre dicho océano y tiene lazos históricos fuertes con Europa. Además, se percibe como un país en desarrollo puesto que su desempeño político, económico y social fluctúa por los cambios en las políticas implementadas por gobiernos de distinto signo y por el reemplazo abrupto de modelos de desarrollo ortodoxos por heterodoxos y viceversa. Al mismo tiempo, define su inserción internacional desde el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): como Estado parte, la pertenencia al bloque suponía el fortalecimiento de su posición e incrementaba su peso en las negociaciones internacionales. Se sumó a la aspiración de construir una integración sudamericana, anclada en el MERCOSUR y que, en alguna medida, lo trascendiera. Esto se plasmó en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) (Lorenzini 2011).

Chile se ve a sí mismo como un país que mira hacia el Pacífico: todas las costas chilenas –4500 km– se encuentran sobre dicho océano y si bien ha establecido vínculos históricos con los países europeos también lo ha hecho con los países de la región del Pacífico.[1] Sus vínculos con Asia Pacífico, por la adhesión al principio del regionalismo abierto, ejemplifican el carácter múltiple y diversificado de su inserción internacional. Forma parte de los foros de cooperación Pacific Economic Cooperation Council (PECC), Pacific Basin Economic Council (PBEC) y Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). Cabe señalar que, desde el punto de vista geográfico, Chile podría autodefinirse como andino. No obstante, los distintos gobiernos no se han percibido a sí mismos de esa manera. También se percibe como integrado al mundo y a la región: la imagen de un país integrado se sustenta en la red de tratados de libre

[1] Los antecedentes más antiguos son previos al siglo XIX.

Tabla 7.2. Pautas identitarias presentes en el diseño de política exterior

	Argentina	Chile
Carácter democrático	Democracia sin adjetivaciones	Democracia sin adjetivaciones
Sentido de pertenencia a América Latina	Compartidas cuestiones geográficas, simbólicas, memoria integracionista	Compartidas cuestiones geográficas, simbólicas, memoria integracionista
Mirando hacia…	Atlántico	Pacífico
Percepción sobre el desarrollo	País en desarrollo MERCOSUR	Integrado al mundo Estabilidad político-institucional

comercio (TLC)[2] y acuerdos de complementación económica (ACE)[3] que Chile ha puesto en práctica desde mediados de la década de 1990. A ello se suma la resolución pacífica de los 24 litigios con Argentina, su participación en carácter de asociado al MERCOSUR (1996) y a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (2006) y su membrecía en UNASUR y CELAC. Finalmente, se distingue como estable desde el punto de vista político-institucional, resultado de la larga y prolija transición democrática iniciada en 1990. La continuidad de los gobiernos de la concertación junto con la ingeniería legal prevista en la Constitución fueron piezas clave para mantener la estabilidad.

Tal como se señaló, se identifican dos semejanzas entre Argentina y Chile. Para las autoridades de ambos países, el carácter democrático del régimen y del sistema político constituye un valor importante. Pese a ello, las sendas democráticas por las que han transitado resultaron en trayectorias con matices diferenciadores. En general, las diferencias guardan relación con las peculiaridades de sus respectivos procesos de transición y con la flexibilidad/rigidez con la que los gobiernos se ajustan a las normas establecidas. Desde 1990 en adelante, garantizar la seguridad jurídica ha sido una preocupación de todos los

[2] EE. UU., México, Canadá, América Central, Unión Europea, China, Japón, Corea del Sur, etc.

[3] Mercosur, Bolivia, Venezuela y Cuba, entre otros.

gobiernos de Chile y han procurado hacerlo a partir de la creencia de que constituye una herramienta adecuada para que un país mediano como el suyo pueda lidiar –de manera más asertiva– con la incertidumbre derivada de la anarquía internacional y con el poder relativo de otros actores más grandes y poderosos. Los gobiernos de Argentina, en cambio, tuvieron comportamientos más erráticos y la debilidad de la seguridad jurídica es percibida como un factor que desincentiva o preocupa a los inversores.

La pertenencia a América Latina es la segunda semejanza, aunque los gobiernos le han atribuido significados diferentes. Se trata de una semejanza con matices de diferenciación que puede comprenderse mejor incluyendo el factor de la orientación de la mirada de cada país. Argentina ha tenido una mirada predominantemente atlantista que está relacionada tanto con su ubicación geográfica como con el modo en el que históricamente diagramó sus vinculaciones externas. Desde la generación de 1880 en adelante, los gobiernos desarrollaron relaciones privilegiadas con Europa en general y con Gran Bretaña en particular. Los puertos sobre el Atlántico fueron un factor que viabilizó el desarrollo de fluidos intercambios comerciales, inversiones y migraciones. Por su parte, Chile también desarrolló una relación fluida con Europa, pero la orientación de sus costas lo llevaron a explorar oportunidades mirando hacia el Pacífico más tempranamente que Argentina. Distintos funcionarios chilenos suelen decir que en Chile siempre lo intrigante es descubrir qué oportunidades existirán sobre el Pacífico.

Pese a que en ambos países se entiende la pertenencia a América Latina como un rasgo identitario, las acciones desplegadas muestran que los vínculos de Argentina y Chile con la región responden a líneas de acción en función de intereses y prioridades distintos. Por ejemplo, Argentina es Estado parte del MERCOSUR y Chile fue invitado a sumarse de manera plena al proyecto desde el inicio de las negociaciones. Si bien los gobiernos desde Aylwin hasta Lagos receptaron de manera positiva la propuesta, se decidió preservar un mayor margen de autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales. En virtud de ese razonamiento, las autoridades chilenas decidieron sumar al país como Estado asociado al MERCOSUR, participando solo de la zona de libre comercio. Una situación similar se observa respecto

de la participación de Chile en otro proceso de integración regional: la CAN. Emulando lo obrado con MERCOSUR, el gobierno solo participa de la zona de libre comercio. Por otra parte, tanto Chile como Argentina tenían desempeños comprometidos en el marco de la entonces UNASUR para la resolución de varias crisis que afectaron a los países de la región.

En cuanto a la categoría percepción de desarrollo, predominan las diferencias. Argentina se percibe como un país en desarrollo que ha ensayado distintos modelos económicos y estrategias de inserción internacional. También, atravesó por situaciones de crisis agudas –políticas, económicas, sociales e institucionales– durante la primera década del siglo XXI. Los cambios, más abruptos en algunos momentos y más sutiles en otros, en la implementación de modelos de desarrollo y de estrategias de inserción internacional han provocado que todos los gobiernos de este período hayan transitado situaciones críticas que generan umbrales de incertidumbre interna y externa.

En el caso de Chile, el modelo de desarrollo económico y la estrategia de inserción internacional solo experimentaron ajustes, los cual permitió a los gobiernos generar bases políticas y económicas más estables que en Argentina. Además, la preocupación por garantizar la seguridad jurídica ha tenido efectos positivos hacia adentro –evitando que se modifiquen normas que hubieran implicado cambios de mayor envergadura– y hacia afuera. Solo en estos últimos años, el modelo económico y el sistema político, con los reclamos sociales como los ocurridos en octubre 2019 y el proyecto de reforma de la Constitución heredada de régimen militar, han comenzado a ser cuestionados con más fuerza y habrá que mantenerse atentos al desarrollo de tales acontecimientos.

De manera preliminar, los resultados del análisis en perspectiva comparada en las dos categorías escogidas del diseño de la política exterior de Argentina y Chile en la primera década del siglo XXI son útiles para comprender las diferentes trayectorias que los actores han desplegado en el escenario internacional.

Reflexiones finales

Las investigaciones de RR. II. con perspectiva comparada son muy escasas en el campo de las ciencias políticas. Esto se debe, por un lado, a que analizar comparativamente o comparar es una operación compleja. Supone cierto grado de conocimiento previo del tema y de familiaridad con la metodología comparada. Además, requiere una buena cuota de flexibilidad de parte de quien investiga para adaptarse y resolver situaciones imprevistas, incluso volver a empezar cuando se creía estar llegando al final del camino. Se necesita también una mirada crítica, rigurosa y de reflexión permanente en el control de la comparabilidad de las categorías. De la misma manera, hacen falta una gran paciencia y dedicación para afinar y pulir las categorías que se analizarán comparativamente, precisión en la delimitación de los contenidos y de los contornos de los conceptos que son la base sobre la que se construyen las categorías y, finalmente, una buena dosis de creatividad en la construcción de nuevas categorías sintéticas que reflejen los resultados del análisis en perspectiva comparada. Es decir que el análisis comparado requiere un trabajo artesanal de parte de la investigadora.

Por otro lado, existe la dificultad para publicar en revistas académicas los trabajos en perspectiva comparada dado que, generalmente, se trata de investigaciones extensas que exceden los límites establecidos en las normas editoriales. Pese a ello, la investigadora, aunque requiere mucho trabajo, tiempo y dedicación, puede ingeniárselas para segmentar cuidadosamente la investigación a fin de no interrumpir su coherencia y publicar de manera parcial sus resultados.

Finalmente, se identifican las peculiaridades propias de las RR. II. y de la región latinoamericana como fuente de los desafíos. No hay una teoría general de las RR. II. Tampoco existe una teoría general de política exterior. En América Latina no se encuentran muchos estudios comparados ni de RR. II. ni de políticas exteriores comparadas. La nutrida producción de *comparative foreign policy* originada dentro del circuito *mainstream* casi siempre se enfoca en el estudio de la política exterior de grandes países y grandes potencias; Estados Unidos es uno de los favoritos. Además, se concentra en el estudio de la toma de decisión más que en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de la política exterior

como política pública. Es decir, se coloca el foco sobre quiénes, cómo y por qué se elabora una decisión de política exterior en vez de la construcción de la política misma, su contenido sustantivo y sus resultados.

Referencias

Alden, Chris, y Amnon Aran. 2017. *Foreign Policy Analysis. New Approaches*. 2.ª ed. Londres: Routledge.

Almond, Gabriel, y G. B. Powell. 1972. *Política comparada: Una concepción evolutiva*. Buenos Aires: Paidós.

Breuning, Marijke. 2007. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Nueva York: Macmillan.

Caporaso, James A., Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr., James N. Rosenau y Dina A. Zinnes. 1987. "The Comparative Study of Foreign Policy: Perspectives on the Future." *International Studies Notes* 13 (2): 32-46. www.jstor.org/stable/44235804

Cervo, Amado. 2008. *Inserção internacional: A formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.

Collier, David. 1994. "El método comparativo: Dos décadas de cambio". En *La comparación en las ciencias sociales*, editado por Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, 51-80. Madrid: Alianza.

Di Filippo, Armando. 2007. "La escuela latinoamericana del desarrollo: Tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional". *Cinta Moebio* 29: 124-154.

Escobar, Santiago. 2011. "Chile y la política exterior de geometría variable". En *Política exterior en el Chile posconcertación: ¿Quo vadis?*, editado por Jaime Ensignia, Cristián Fuentes y María de los Ángeles Fernández, 37-60. Santiago de Chile: Friedrich-Ebert Stitfung / Fundación Chile 21.

Faurby, IB. 1976. "Premises, Promises, and Problems of Comparative Foreign Policy". *Cooperation and Conflict* 11 (2): 139-162. https://doi.org/10.1177/001083677601100201

Giacalone, Rita. 2012. "Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances". *Foreign Policy Analysis* 8 (4): 335-353. doi:10.1111/j.1743-8594.2011.00176.x

Goldstein, Judith, y Robert Keohane. 1999. "Ideas and Foreign Policy". En *International Relations Theor: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond,* editado por Paul Viotti y Mark Kauppi, 297-306. Londres: Allyn and Bacon.

Hudson, Valerie. 2005. "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations". *Foreign Policy Analysis* 1 (1): 1-30. https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x

Hudson, Valerie, y Christopher Vore. 1995. "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow". *Mershon International Studies Review* 39 (2): 209-238. https://doi.org/10.2307/222751

Karboo, Juliet, Jeffrey Lantis y Ryan Beasley. 2012. "The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective". En *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. 2.ª ed, editado por Ryan K. Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis y Michael T. Snarr, 1-26. Los Ángeles: CQ Press. http://dx.doi.org/10.4135/9781544308470.n1

Krasner, Stephen. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". *International Organization* 36 (2): 185-205. doi:10.1017/S0020818300018920

Lijphart, Arend. 1975. "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research". *Comparative Political Study* 8 (2): 158-177. doi:10.1177/001041407500800203

Lorenzini, María Elena. 2011. *Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina: Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*. Rosario: Homo Sapiens.

— 2013. "Las políticas exteriores de Argentina y Venezuela en el Siglo XXI: Una primera aproximación al análisis comparado (2003-2011)". *Reflexión Política* 15 (30): 38-52. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11029045004

Morlino, Leonardo. 2010. *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza.

Munck, Gerardo. 2007. "Agendas y estrategias de investigación en el estudio de la política latinoamericana". *Revista de Ciencia Política* 27 (1): 3-21. doi:10.4067/S0718-090X2007000200001

Munck, Gerardo. 2010. "Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación". *Revista de Ciencia Política* 30 (3): 573-597. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000300001

Munck, Gerardo, y Richard Snyder. 2007. "Debating the Direction of Comparative Politics: An Analysis of Leading Journals". *Comparative Political Studies* 40 (1): 5-31. doi:10.1177/0010414006294815

Muñoz, Heraldo, comp. 1985. *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1985*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano / PROSPEL.

— comp. 1987. *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: continuidad en la crisis. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1986*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano / PROSPEL.

— comp. 1988. *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: Un balance de esperanzas. Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano / PROSPEL.

— comp. 1989. *A la espera de una nueva etapa: Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1988-1989*. Caracas: Nueva Sociedad / PROSPEL.

— comp. 1990. *El desafío de los '90: Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1989-1990*. Caracas: Nueva Sociedad / PROSPEL.

O'Donnell, Guillermo. 1982. "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario". *Desarrollo Económico* 22 (86): 231-248. https://doi.org/10.2307/3466389

O'Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter. 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.

Przeworski, Adam. 1995. *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam, y Henry Teune. 1970. *The logic of comparative social inquiry*. Nueva York: John Wiley and Sons.

Puig, Juan Carlos, comp. 1984. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Vols. 1-2. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Ragin, Charles. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies.* Berkeley: University of California Press.

Rosenau, James. 1968. "Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy or Field?". *International Study Quarterly* 12 (3): 296-329. https://doi.org/10.2307/3013508

Sartori, Giovanni. 1994. "Comparación y método comparado". En *La comparación en las ciencias sociales*, editado por Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, 27-48. Madrid: Alianza.

Smith, Steve. 1987. "CFP: A Theoretical Critique". *International Studies Notes* 13 (2): 47-48. https://www.jstor.org/stable/i40177328

Sthinchcombe, Arthur. 1978. *Theoretical Methods in Social History*. Nueva York: Academic Press.

Stretton, Hugh. 1969. *The political sciences: General principles of selection in social science and history*. Londres: Routledge / Kegan Paul University Press.

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Nueva York: Cambridge Unversity Press.

Capítulo 8
Política exterior desde las teorías marxistas: autonomía y nacionalismo petrolero en Ecuador durante el mandato de Rafael Correa

Ramiro Lapeña Sanz

Introducción

El marxismo irrumpe en el campo de las RR. II. en la forma de un paradigma que, a menudo denominado estructuralista, agrupa a varias propuestas epistemológicas que tienen en común una clara influencia de las ideas de Karl Marx y Friedrich Engels. Dicha entrada en las RR. II. se produce de forma tímida a partir de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado y más decidida en los setenta, en un momento en el que el realismo se imponía como el marco teórico por excelencia de la disciplina. Al mismo tiempo, el liberalismo, también denominado idealismo, adquiría nuevo vigor merced al transnacionalismo o neoliberalismo, que ponía la atención en las dinámicas globalizadoras que se comienzan a registrar en esta época y, especialmente, en la década de 1970.

La situación desequilibrada que se había establecido produce en paralelo distintos niveles de desarrollo económico entre los países que se acrecienta en el tiempo. A largo plazo, derivó en la articulación de un orden económico internacional caracterizado no por la interdependencia en condiciones de igualdad, sino en lo que algunos autores han denominado de diversas maneras: interdependencia asimétrica (Herrera-Vinelli 2016), interdependencia negativa (Prebisch 1988, 211-212) o, más extendidamente, dependencia económica (Cardoso y Faletto 1998; Prebisch 1988).

La visión conflictiva del capitalismo internacional llevó a que se planteara para las RR. II. un tercer paradigma, denominado estructuralista o también, en ocasiones, marxista. Esta designación acogerá en buena medida los postulados y métodos de análisis del marxismo clásico, el marxismo-leninismo y el neomarxismo para abordar, precisamente, la sociedad internacional desde la perspectiva de la conflictividad. Así, las RR. II. desde la década de 1970 asistirán a la apertura de un tercer debate paradigmático, formado por las corrientes neo del realismo (neorrealismo) y el liberalismo (en su versión neoliberal, trasnacional o globalista), y por el propio estructuralismo o marxismo (Barbé y Soriano 2015). En América Latina los estudios marxistas encuentran eco rápidamente en los estudios de política exterior de académicos y diplomáticos. Al calor de los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la ONU, sobre vías para lograr el desarrollo económico de los países periféricos, comienzan a buscar formas de insertarse internacionalmente en una posición lo más autónoma posible de Estados Unidos no ya solo económicamente, sino también en la política exterior. A propósito de esto, se debe recordar que en los años setenta, en no pocas economías latinoamericanas se seguía el modelo de desarrollo endógeno, o *desde dentro* (Bulmer-Thomas 2017; Pérez Herrero 2009). Tampoco conviene obviar la influencia de la Revolución cubana y su propuesta de total independencia de Washington –luego de décadas de dominación norteamericana– sobre todo el continente. El marxismo parecía un marco idóneo para pensar en formas de inserción exterior más autónomas.

En este capítulo se emplea la perspectiva de la autonomía como una de las teorías que se derivan del marxismo para analizar la política exterior nacionalista de los gobiernos de Rafael Correa del auge petrolero, tomando la etapa de sus dos mandatos como un caso de estudio. Los datos empleados para el análisis empírico se obtuvieron de fuentes secundarias, principalmente informes de instituciones públicas del Ecuador (Banco Central del Ecuador, Petroecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). Se consiguió, además, de la Organización Mundial de Comercio y el BP Statistical Review of World Energy, un informe anual sobre energía a nivel global realizado por la petrolera British Petroleum. También se emplearon documentos públicos del

Movimiento Alianza País, en concreto, sus planes de gobierno de 2006 y 2012.

Del análisis de estos datos, se concluyó que durante los gobiernos de Rafael Correa la renacionalización de los hidrocarburos se empleó en clave de política exterior para fortalecer elementos identificados por los teóricos de la dependencia como fundamentales para alcanzar una mayor autonomía –tanto económica como externa–.

En la sección que sigue se revisa cómo el marxismo influye en la construcción del estructuralismo, haciendo un recorrido teórico que comienza por la CEPAL de Prebisch y finaliza en la teoría del sistema-mundo de Wallerstein, pasando por la escuela de la dependencia neomarxista. Durante la siguiente sección se analiza cómo la teoría de la dependencia influye en las propuestas teóricas de quienes pretenden aportar caminos hacia un mayor margen de maniobra en la acción exterior de los países dependientes de la periferia. Dichas propuestas se agrupan en lo que se conoce como la teoría de la autonomía (Briceño Ruiz y Simonoff 2017). Se estudian en profundidad las dos aportaciones pioneras del campo: la autonomía periférica de Helio Jaguaribe y la autonomía heterodoxa de Juan Carlos Puig. Luego, se presenta una sección dedicada al caso de estudio, centrado en el uso autonomista del nacionalismo petrolero por parte del gobierno de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017). En la última sección se ofrecen las conclusiones del capítulo.

El estructuralismo en la investigación latinoamericana y su vínculo a la política exterior

El estructuralismo o marxismo, como nuevo paradigma de las RR. II., se posiciona a partir de los años setenta del siglo pasado, si bien su origen y evolución epistemológica y ontológica se remontan al período inmediatamente posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En este paradigma suelen incluirse tres grandes ramas: la primera, originada de los escritos publicados por distintos autores desde la CEPAL; la segunda, denominada teoría de la dependencia, de orígenes neomarxistas; y la tercera, abierta por Immanuel Wallerstein y su propuesta de teoría del sistema mundo, igualmente de raíz neomarxista (Atkins 2001).

La escuela de la CEPAL

Raúl Prebisch, quien durante muchos años lideró la CEPAL, está considerado el iniciador del estructuralismo. En esta corriente se adscriben autores como Henrique Cardoso y Enzo Faletto –si bien a menudo se los encuadra como dependentistas moderados– o Gunder Frank. Los denominados cepalinos expusieron su visión de la economía internacional como un sistema de centro-periferia donde se dan relaciones de intercambio desigual, derivadas de la división internacional del trabajo. En él, los países de la periferia, menos desarrollados y ubicados en Latinoamérica, África o Asia, envían al centro –formado por los países más avanzados, que se identificarían con el mundo occidental– materias primas. A su vez, el centro envía a la periferia bienes de equipo y de consumo final, cuyo costo es más elevado (Prebisch 2012, 1988; Cardoso y Faletto 1998).

Esta visión centro-periferia era la consecuencia lógica de buscar las causas de las distancias en términos de desarrollo y de relaciones desiguales entre unos países y otros. Estas inquietudes están enmarcadas en el surgimiento de nuevos Estados como resultado de los procesos de descolonización puestos en marcha al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Los nuevos actores estatales del sistema internacional presentan, en su mayoría, una situación de subdesarrollo o en vías de desarrollo, agudizada por su fuerte conexión económica y comercial con las exmetrópolis. Estos vínculos entre excolonias y las antiguas potencias dominantes generan unas relaciones de asimetría en lo que a intercambios comerciales se refiere. Junto con los problemas de atraso industrial y tecnológico-educativo y la extensión de una cultura liberal en cuanto a política comercial, dichas relaciones configuraban un escenario de vulnerabilidad y dependencia económica que se traducía también en el terreno político y aun de política exterior (Hey 2003).

Esto se dio máxime en el contexto de la Guerra Fría y sus dinámicas competitivas de conformación de bloques y zonas de influencia. La situación ya en 1955 se mostraba preocupante para estos países y, como resultado, en la Conferencia de Bandung la inquietud tomó la forma del Pool de Países no Alineados, denominación con la que pretendieron marcar su separación de las dinámicas confrontativas de Estados Unidos y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

En el ámbito de la descolonización y el surgimiento de nuevos países, en estos años apareció un actor no estatal que, a lo largo del siglo XX, irrumpió en la escena internacional y, poco a poco, erosionó el poder de los Estados a través de su capacidad de superar fronteras y cuestionar ordenamientos jurídicos nacionales. Se trata de las multinacionales o transnacionales (norteamericanas primero, y japonesas y europeas más tarde), que surgieron junto con otros factores y actores no estatales y no gubernamentales. Este tipo de asociaciones, que ya estaban presentes en el análisis del imperialismo de Lenin, resultan fundamentales para entender los procesos de globalización y de extensión del orden mundial liberal, según se orquestó en Bretton Woods (Ravelhill 2008).

La CEPAL liderará, con Raúl Prebisch, los cuestionamientos a la teoría de la modernización y su máxima de que los problemas del desarrollo se solucionarían cuando los países acogieran instituciones y valores modernos (Valenzuela y Valenzuela 1978, citado por Tickner 2015, 75). La asunción de esta teoría, que recuerda al planteamiento de bloques históricos gramscinianos, es lo que Immanuel Wallerstein (2007) denominó geocultura. En realidad, la apertura al libre comercio y al sistema capitalista no había hecho avanzar los países del hemisferio sur, sino generar relaciones de dependencia y subdesarrollo.

Para romper con esas dinámicas, la CEPAL planteó virar hacia un modelo de "crecimiento hacia dentro" (Tickner 2015; Pérez Herrero 2009) basado en la sustitución de importaciones vía la política comercial proteccionista, el fomento a la industria naciente y nacional, y un papel más activo del Estado en la economía nacional, con políticas públicas dirigidas al desarrollo, incluyendo el apoyo a la educación y la innovación, entre otras. En lo concerniente a la política exterior, el objetivo sería la búsqueda de la integración económica regional, con el fin de facilitar la ampliación de mercados para hacer posible las economías de escala. Esta estrategia de política exterior pretendía superar uno de los hándicaps de los países dependientes, en especial de los Estados pequeños: el reducido tamaño de sus economías y mercados.

El modelo desarrollista *hacia dentro* se puso en marcha a lo largo de 1950 y 1960, pero en esta última década ya comenzaban a evidenciarse problemas. Estos derivaban, sobre todo, de las dificultades para saltar de una economía primaria a una secundaria, industrial y de producción

de bienes de capital y para mejorar la competitividad de la industria naciente, una de las críticas más frecuentes al modelo (Hill 2011). Parte del fracaso es achacable también a las deficiencias en los procesos de integración derivadas del excesivo celo soberanista de los países, la personalización de los sistemas de gobierno, la ausencia de liderazgo concreto y la no compartición de objetivos comunes, que relegan la integración a un segundo plano (Ahcar, Galofre y González 2013; Quispe Remón 2010).

La teoría de la dependencia

Los teóricos de la dependencia marxista, surgidos a partir de los años sesenta, se distanciaron de los de la escuela cepalina en el objeto de estudio, aunque continuaron trabajando bajo el esquema centro-periferia. Mientras que estos últimos se centraron en el estudio de las causas del subdesarrollo o el atraso de los países de la región latinoamericana, los primeros pusieron su atención en la dependencia como condicionante de dicha situación (Rada Aragol 2014).

En efecto, según los estudiosos del dependentismo, el error de la escuela cepalina residía en contemplar la dependencia como la consecuencia de un conjunto de factores externos a los países en esa situación. Para Theotonio Dos Santos (2011, citado por Rada Aragol 2014), la dependencia hay que contemplarla desde la perspectiva de la influencia de los países industrializados: todos ellos levantaron tejido industrial (y también el tecnológico) gracias a la limitación del desarrollo industrial de otros. Esto coincide con la división internacional del trabajo identificada por los cepalinos, pero ahora se plantea que el desarrollo de los países periféricos está condicionado por el propio avance de los países del centro, que progresaron a costa de otros. Aquí jugarán un papel importante las élites político-económicas y las burocracias de los países periféricos, que no buscarán romper con la situación, sino que la perpetuarán debido a que se benefician de ella mediante sus lazos económicos con las élites del centro y con actores capitalistas no estatales (Tickner 2015). Añadido a esto, los dependentistas encontrarán aspectos de superexplotación del trabajo (Marini 2008b), derivada de la lejanía de los mercados de consumo con respecto de los de producción

y la no necesidad de que los propios obreros sean consumidores de esos productos (Rada Aragol 2014). Otros aspectos serán las diferencias en cuanto a las sociedades dependientes, en función de si iniciaron su proceso industrializador antes de la expansión del capitalismo hegemónico norteamericano tras 1945 o a partir de ese momento.

Ante todo, los dependentistas plantean que solo mediante la lucha revolucionaria es posible superar la situación de dependencia (Rada Aragol 2014). Esta postura es una clara influencia de la revolución castrista en Cuba, que mostró que existía un camino para liberarse de las estructuras que conformaban la dependencia con respecto a Estados Unidos.

El dependentismo no es totalmente homogéneo. Sus proponentes se ubican en dos grupos (Salgado 2014; Jackson y Sørensen 2013). Por un lado, están aquellos que acabaron evolucionando desde posturas marxistas a posiciones más coincidentes con la búsqueda del desarrollo dentro del propio sistema capitalista, como Cardoso y Faletto. Por otro, se encuentran aquellos que apuestan con la ruptura con el capitalismo, la adopción del socialismo y la integración entre países que se afilian a ese sistema como forma de esquivar la dependencia; sus integrantes incluyen Marini (2008a), Dos Santos (Del Valle Rivera y Jasso Villazul 2015) y Bambirra (1999), emulando el ejemplo cubano.

El sistema mundo de Immanuel Wallerstein

El desarrollo teórico del estructuralismo estaría incompleto sin abordar la teoría del sistema-mundo de Immanuel Wallerstein. Partió de influencias marxistas y neomarxistas, como Gramsci, pero también de filósofos y pensadores como Freud, Shumpeter, Polanyi, Fanon, Braudel y la Escuela de Annales y Priogogine (Wallerstein 2000), así como de la teoría de la dependencia. Con este enfoque, el sociólogo norteamericano aportó desde la década de los setenta una lectura diferente de la desigualdad entre países dentro del sistema capitalista, a partir de un recorrido histórico por el mundo moderno. Comenzando en el siglo XVI, el autor identifica la aparición de los modos de producción que luego se denominarán capitalistas y la construcción de una división internacional del trabajo similar a la descrita por los autores antecesores adscritos al estructuralismo.

En su teoría, Wallerstein toma dos decisiones que dirigirán todo su método de estudio. Primero, selecciona como unidad de análisis el sistema mundial o sistema histórico social, rechazando así al Estado, que había sido la unidad de análisis adoptada por la mayoría de especialistas de las ciencias sociales en el siglo XX, quienes consideraban las fronteras estatales como las fronteras sociales. Segundo, aborda el estudio de la realidad social desde un plano sistémico e histórico, tomando un rumbo diferente de las corrientes habituales en las ciencias sociales, que se dividían entre quienes apostaban por analizar los fenómenos sociales desde las particularidades humanas (humanismo idiográfico) o desde la búsqueda de leyes generalizables (ciencias nemotécnicas) (Wallerstein 2000, XVII).

Así, Wallerstein plantea un sistema-mundo formado por una economía-mundo y un imperio-mundo. La economía-mundo la componen tres niveles, todos ellos funcionando bajo modos de producción capitalista, donde se perpetúan relaciones jerárquicas y dependientes: el centro, la periferia –ambos coincidentes con lo descrito por los cepalinos y los dependentistas– y la semiperiferia. En este último nivel se encontrarían países con una "mezcla económica" (Jackson y Sørensen 2013, 172): si bien presentan una economía exportadora de materias primas, también cuentan con un desarrollo industrial, científico y tecnológico superior a los de la periferia, pero seguirían estando muy lejos en capacidades a los del centro.

Por su parte, los imperios-mundo se caracterizan por "enormes estructuras burocráticas con un centro político y un eje de división de trabajo, pero con culturas múltiples" (Wallerstein 2005, 64-65, citado por Martínez Martín 2011, 219). Estos imperios-mundo funcionan gracias a la difusión de una geocultura, "el marco cultural que opera en el sistema mundial" (Wallerstein 2007, 23). La geocultura es una ampliación del concepto gramsciano de hegemonía. Se refiere a cómo el sistema-mundo capitalista se perpetúa gracias a la difusión de los valores e ideas del capitalismo a través de las élites económico-políticas del centro (y sus homólogas de la periferia y la semiperiferia), las multinacionales y el conjunto de organizaciones que componen la gobernanza económica y política posterior a la Segunda Guerra Mundial (Pal 2017; Pastor Blazquez 2013).

Wallerstein sostenía, siguiendo a Marx, que el sistema-mundo capitalista se encontraba en constante contradicción interna (Wallerstein 2000) y, de hecho, meses antes de su muerte en agosto de 2019, consideraba que había llegado a su final y que sería sustituido por otro sistema-mundo (Wallerstein 2019) aún no definido, como lo fue en su momento el sistema feudal.

La teoría de la dependencia en política exterior

El estructuralismo/marxismo cambió el enfoque tradicional de las RR. II. al poner la atención en la vinculación íntima entre lo político y lo económico. Esa relación había sido ignorada o minimizada tanto en el realismo como en el liberalismo, una situación duramente criticada (García Segura 1999; Strange 1970; Maclean 1988); se consideraba un fallo constante de la disciplina, que hizo que se desplazara el marxismo como base explicativa seria de los fenómenos internacionales (Maclean 1988, 295). Ese fallo tendría otra razón de ser en el estatocentrismo de ambos paradigmas clásicos y, en especial, en la hegemonía del realismo, con la que se denostaban los aspectos económicos (las *low politics*, limitadas a la escala nacional) en favor de lo político-militar (las *high poltics)*, que sí tenía proyección hacia fuera de las fronteras del Estado.

Inspirados en el diagnóstico de los problemas de dependencia económica, aportado tanto por la escuela cepalina como por la dependencia posmarxista, van a aparecer autores que prestarán atención a cómo esta situación genera, en los países que la padecen, una falta de independencia a la hora de planificar su política exterior. Con esto se conformó un corpus teórico que, bajo el nombre de teoría de la autonomía (Briceño Ruiz y Simonoff 2017), permite explorar vías para extender el margen de acción de los países dependientes en sus RR. II. La autonomía y la relación con la potencia hegemónica que ejerce el dominio –habitualmente representado por Estados Unidos– desde visiones centroperiféricas serán los principales objetos de estudio de los autonomistas.

Antes de continuar con los autores de la teoría de la autonomía, merece mencionar a Jeanne A. K. Hey. La profesora estadounidense escribió una tesis doctoral, publicada poco después como *Theories of*

Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980s (Hey 1995). La obra representa uno de los primeros esfuerzos no solo por estudiar la política exterior de Ecuador, sino por intentar ir más allá en la investigación sobre la dependencia económica y la relación exterior entre centro y periferia.

El trabajo de Hey muestra influencias muy importantes de las teorías marxistas vistas hasta aquí. En primer lugar, la autora aborda el problema de la dependencia desde una visión de centro-periferia. En segundo lugar, no plantea una gran teoría de la dependencia, sino identifica seis pequeñas teorías comportamentales de política exterior que corresponderían a situaciones de dependencia. De ellas, las tres primeras (*compliance*, *consensus* y *counterdependence*) son desarrolladas específicamente como explicativas de la política exterior dependiente. Las tres siguientes (*realism*, *leader preferences* y *domestic policies*) derivan de teorías generales de RR. II., esto es, el realismo y el neorrealismo. Provienen, además, del análisis de política exterior y están centradas en el líder tomador de decisiones y sus características ideológicas y psicológicas, así como en las estructuras burocráticas del Estado y otros actores domésticos: partidos políticos, grandes empresas y grupos de poder religiosos y de la sociedad civil. Estas características del líder, las estructuras burocráticas y otros actores domésticos sirven para explicar la acción exterior de países dependientes (Hey 1995, 7).

Las tres primeras teorías de Hey (1995) contienen múltiples elementos que luego se verán referidos por los autores de la teoría de la dependencia, principalmente el debate dicotómico entre acercarse al país dominante –ya sea por temor a sanciones o por coincidencia de intereses/visiones de las élites– o alejarse de él intentando zafarse de la situación de dependencia. Las restantes responderían, más bien, a aspectos clásicos del APE ya comentados; sin embargo, también se pueden apreciar que algunos de esos elementos (como la existencia de una oposición política a las preferencias del líder o un pensamiento pragmático que pretende obtener ganancia de la relación dependiente en términos de poder) estarán también presentes entre los autonomistas.

Volviendo a la teoría de la autonomía, existen dos corrientes principales entre los autonomistas: el realismo de la periferia y el utilitarismo de la periferia (Russell y Tokatlian 2002, 168). La primera categoría

incluye a los autores que visualizan lo internacional desde esquemas centro-periferia, donde las opciones de ampliar la autonomía exterior pasan por aumentar las capacidades de poder de los Estados; de ahí la denominación empleada por Russell y Tokatlian. Los máximos exponentes son Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe. Proceden de dos países líderes regionales en Suramérica, Argentina y Brasil, respectivamente, circunstancia que se explica por el hecho de que los dos Estados han tenido siempre una política exterior centrada en la manera de ganar espacios de acción en el ámbito internacional.

En la categoría de utilitaristas de la periferia, se ubica como figura central el también argentino Carlos Escudé con su propuesta de realismo periférico. La característica de la teoría utilitarista propuesta por Russell y Tokatlian se debe a que la posición de Escudé se origina en un enfoque ciudadano-céntrico, según el cual el interés del Estado periférico debería ser el bienestar de su gente (Escudé 2012, 112). En ese sentido, el argentino formula la autonomía en términos de los costes que se deben afrontar por tomar determinadas decisiones que pueden caer bien o mal en los ejecutivos de los países dominantes. Así, las relaciones con las potencias del centro por parte de los países periféricos no deben ser confrontativas ni necesariamente sumisas, sino que hay que adoptar un abanico de posturas en función de los resultados deseados de la relación. En este sentido, se encuentran similitudes con el consenso dependiente de Moon y en la *compliance* (cumplimiento), *consensus* (consenso) e incluso en el *realism* (realismo) identificados por Hey (1994, 1995), así como en el concepto de dependencia nacional de Puig, del que se hablará más adelante.

A continuación se abordará la perspectiva del realismo de la periferia, toda vez que con sus propuestas se manejan perspectivas más cercanas al posmarxismo. La propuesta de Escudé cabría enmarcarla en una mayor aproximación a los planteamientos del paradigma realista en términos de elección racional.

Los autores y teorías que siguen encajan en el fenómeno de hibridación teórica o híbridos latinoamericanos (Giacalone 2012; Tickner 2003; Giacalone 2015). Esto hace referencia a que en Latinoamérica se han tomado modelos epistemológicos de RR. II. y de análisis de política exterior importados de Estados Unidos y Europa, cunas de ambas disciplinas, pero adaptados para adquirir tratamientos específicos del área.

Jaguaribe y la autonomía periférica

En su teoría de la autonomía periférica, Helio Jaguaribe plantea un sistema internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial que denomina el sistema imperial, y donde adopta el esquema de centro-periferia clásico del dependentismo latinoamericano. En este, diferencia cuatro niveles de estratificación de países dentro del sistema, que se distinguen por su decreciente capacidad de autodeterminación: primacía general (Estados Unidos, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), primacía regional (China, Unión Europea), autonomía (Francia, Irán, Brasil) y dependencia.

Según Jaguaribe, la autonomía significa que los países disponen de medios para repeler a un eventual agresor, dado que no tienen asegurada la inexpugnabilidad territorial. Además, cuentan con un margen amplio de autodeterminación de los asuntos internos y tienen una significativa capacidad de actuación internacional independiente. En la autonomía pueden diferenciarse dos subniveles: la autonomía general, a la que se accede por una fase de autonomía regional (limitada a un área geográfica regional y que aún no ha adquirido una vigencia mundial), o la autonomía sectorial (ejercida en el plano económico, derivada de la posesión de materias primas claves, por ejemplo) (Jaguaribe 1979, 93).

En la dependencia constan aquellos Estados que no disponen de los requisitos para estar en los niveles superiores. Si bien son Estados-nación soberanos y cumplen con los requisitos del sistema westfaliano, dependen de decisiones y factores exógenos que provienen de países con primacía general o regional e, incluso, de potencias medias autónomas (el caso, por ejemplo, de las antiguas metrópolis). Dentro del sistema imperial, las relaciones de dependencia no se imponen, sino las élites locales las asumen a cambio de ventajas de clase (Jaguaribe 1979, 93-94).

Los países dependientes pueden saltar a la autonomía si atienden dos grupos de órdenes condicionantes. El primero son los requisitos de orden habilitatorios, integrados por lo que el autor denomina requisitos de viabilidad nacional y permisibilidad internacional. La viabilidad nacional consiste en que cada país se desenvuelva como sociedad nacional al desarrollarse cultural, social, económica y políticamente. Además, debe tener como eje central la construcción de una sociedad

democrática, humanista, educada, que apueste por la investigación y la ciencia, que permita el ascenso social por méritos y no por clientelismo, y que permita crear una economía que forme y acumule capital para el mejoramiento de la competitividad (Jaguaribe 2017). Por su parte, la permisibilidad internacional implica que el país posea suficientes condiciones (económicas, militares, alianzas defensivas) para minimizar la posibilidad de que otros actores, más poderosos, puedan ejercer formas de coacción sobre él (Jaguaribe 1979).

El segundo orden de condiciones es el de los requisitos de carácter ejercitatorio, donde se encuentra la denominada autonomía técnico-empresarial y la relación intraimperial de carácter universal (Jaguaribe 1979, 98). La autonomía técnico-empresarial consiste en el desarrollo de una capacidad industrial y de producción científico-tecnológica. Estas capacidades llevan a la innovación y la mejora de la competitividad, y hacen romper con la dependencia que se tiene de bienes de equipo y bienes de capital, así como de conocimiento científico-técnico de los países del centro. Ahora bien, esta cuestión choca con dos dificultades: una, el cada vez mayor coste de lograr esa autonomización técnico-empresarial dada la globalización y la dominación de las economías avanzadas y, segundo, que exista una compatibilidad de motivaciones entre las élites y las masas para iniciar la senda de esa autonomización. En cuanto a la relación intraimperial de carácter universal, tiene que ver con la simetría o asimetría cultural e industrial entre las potencias de primacía general o regional y los dependientes (Jaguaribe 1979).

Al hablar de la relación intraimperial, Jaguaribe pone énfasis en el papel de las multinacionales del centro, en tanto expandidoras de una serie de conocimientos, ideas y métodos que vendrían a sustituir lo local en los países dependientes. Ese conjunto de cosas, hegemónicas en términos gramscianos, desvaloriza las ideas, los conceptos y las técnicas locales porque los propios habitantes los consideran inferiores. Como resultado, se llega a un proceso de aculturización no solo en lo económico, sino también en lo político (se deslegitima el sistema), lo cultural y, como dice Helio, lo participativo (los valores integrativos). Esto vaciaría de sentido todo proyecto de sociedad que se planteara y, por tanto, restaría impulso para la consecución de la autonomía.

La clave de la autonomía periférica de Jaguaribe residiría, pues, en las capacidades técnico científicas que un país adquiera, conjuntamente con su desarrollo social, cultural y político, y la posibilidad de generar una política exterior volcada en la integración regional con el fin de ganar margen de permisibilidad internacional. En el caso latinoamericano, esto se concretaría en limitar las posibilidades de Estados Unidos de intervenir cómo y cuándo quiera en estos países.

Juan Carlos Puig y la autonomía heterodoxa

En su propuesta teórica, Puig considera a la comunidad internacional como un "sistema de interacción humana", protagonizado por las personas que forman parte y dirigen los actores estatales y no estatales. Además, es posible distinguir subsistemas societales en los niveles culturales, de participación, político y económico, que en Jaguaribe forman parte de la viabilidad nacional (Puig 1980).

A partir de aquí, Puig plantea la existencia en el ámbito internacional de una jerarquía de poder, adoptando la terminología de Werner Goldschmidt: los repartidores supremos, que son las personas en capacidad de decidir y adoptar decisiones; los repartidores inferiores, quienes deben ejecutar esas órdenes; y, por último, los recipientarios, que solo les queda obedecerlas (Puig 1980, 1984). Para Puig cobran interés los individuos que participan de las interacciones humanas en el sistema internacional. Así, plantea que los repartidores supremos son los gobernantes (y no el Estado) de Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas;[1] entre los repartidores inferiores se encuentran no únicamente los gobernantes de los Estados que tienen esta condición, sino también los dirigentes de organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales y directivos de multinacionales; mientras que los recipientarios son "todos los hombres [...] que pueblan el planeta" (Puig 1980, 141-142).

[1] La obra de Puig se inscribe en la época de la Guerra Fría, por lo que coloca a la URSS en ese rol. Hoy día se podría hablar de los gobernantes de las potencias emergentes como repartidores supremos, donde se colocarían China, Rusia y, desde el plano normativo, la Unión Europea y sus organismos comunitarios.

Las tres categorías presentan diferente grado de autonomía, que se alcanzaría luego de atesorar los criterios, impuestos por el actor dominante o decididos por algún tipo de consenso, para ascender en esa escala. Puig identifica al arsenal nuclear con el rol de repartidor supremo. Para ascender también pone el énfasis en otro tipo de elementos de poder que suelen tener los países recipientarios y repartidores inferiores, como materias primas claves para las economías avanzadas (Puig 1984). Arabia Saudí con el petróleo y Bolivia con las tierras raras o el cobre serían unos ejemplos.

Antes se refería a cómo Puig identifica a los individuos como recipientarios o repartidores. Esto es así porque, en el caso de los países dominados, señala a las élites, a las que culpa de no tomar las decisiones correctas por su pueblo para alcanzar la autonomía. Por el contrario, actúan como correas de transmisión de los deseos de las élites de los Estados repartidores supremos (Puig 1980). De hecho, plantea cuatro fases en el camino a la autonomía, donde las élites tienen distintas respuestas y actitudes.

La primera, la dependencia paracolonial, coincide con la dependencia de Jaguaribe (Puig 1980). Se trata, básicamente, de un Estado soberano pero sometido a un régimen neocolonial en lo político y lo económico, lo que supone que la soberanía solo existe en el plano formal, mas no en el práctico. En la segunda, la dependencia nacional (Puig 1980), entran en juego las élites del país –a las que denomina repartidores supremos nacionales–, que actúan racionalizando la dependencia. Eso significa que aceptan la dependencia, pero intentan aprovecharse de ella al máximo (ya sea en forma de acuerdos comerciales, etc.); incluso se ponen límites de algún tipo a la acción de los repartidores supremos externos.

La tercera, que da nombre a su teoría, es la autonomía heterodoxa. Aquí los líderes de los países en esta categoría se aprovechan de las debilidades y/o errores de los países dominantes para encontrar resquicios por los que ganar autonomía. Esos resquicios están en los temas que el centro no considera vitales, sino cotidianos. La identificación de esos temas y los límites entre lo cotidiano y lo vital para el país hegemónico permite ejercer una política exterior ampliada hasta, precisamente, esos límites, mientras que en las áreas consideradas vitales el país dominado se pliega a los intereses del país hegemónico. Se trata de los temas que

la potencia central considera como poco importantes para ella, como destaca Jeanne Hey (1993), que suelen ser los relativos a cuestiones diplomáticas: reivindicaciones de los derechos humanos, etc.

Por último, se encuentra la autonomía secesionista, que se produce cuando se cortan lazos con el país dominante y las élites del país secesionista deciden sin atender a los intereses estratégicos de la potencia hegemónica. Puig la consideraba riesgosa, pues de no contar con suficientes medios para asegurar la viabilidad, en los términos manejados por Jaguaribe, o no manejar la situación con habilidad, se cae de nuevo en la dependencia.

La clave para el cambio de fase está tanto en contar con medios de poder y viabilidad nacional como en contar con élites funcionales decididas a transitar hacia la autonomía (Puig 1980, 154). La integración regional en cuanto estrategia de autonomización también tiene validez, ya que se permite compartir recursos de poder. Eso sí, un requisito imprescindible para el éxito de la integración es que los países dependientes se reconozcan en la condición de dominados.

Jaguaribe y Puig tuvieron una gran influencia en los debates de la escuela dependentista latinoamericana en política exterior y en la aparición de nuevos aportes teóricos orientados a la cuestión autonomista. Una de las más recientes es la teoría de la autonomía relacional de los profesores argentinos Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, quienes proponen una concepción diferente de la autonomía. Jaguaribe y Puig lo contemplaban desde una perspectiva jerárquica, donde los países del Sur tenían que optar por continuar dependiendo de la potencia hegemónica, rebelarse ante ella o apostar por una vía autonomista (Jaguaribe 2017). Russell y Tokatlian apuestan por una especie de empoderamiento de los países latinoamericanos, de manera que tomen conciencia de su margen de autonomía –de hecho, parte de su soberanía– y que lo inviertan en la construcción de nuevos regímenes internacionales. Estos, desde la democracia y los valores humanísticos, deben generar instituciones y normas que ayuden a reducir las asimetrías entre los países y a afianzar, precisamente, dicha autonomía de los países (Russell y Tokatlian 2002).

El nacionalismo petrolero en Ecuador y su uso autonomista durante los gobiernos de Rafael Correa

La importancia del crudo para todos los países se volvió más clara luego de la crisis petrolera de 1973, cuando los países árabes decidieron bloquear las exportaciones de crudo a Estados Unidos y algunos países europeos se posicionaron del lado de Israel en la Guerra del Yom-Kippur. Ese hecho generó dos impactos de envergadura mundial.

En primer lugar, confirmó para los países productores, la mayoría subdesarrollados, lo que reconocieron en los años sesenta al conformar la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP): que el petróleo y la dependencia que de él tenían los países avanzados constituyeron un arma geopolítica que podían usar en sus relaciones exteriores. De hecho, el nacimiento de la OPEP permitió a estos países enfrentarse a la situación de control monopólico de la producción y comercialización de petróleo que hasta ese momento habían tenido las compañías hidrocarburíferas norteamericanas y europeas (Acosta Espinosa 1986). Algunas de las subsiguientes crisis petroleras (incluida la más reciente de inicio de 2020) han estado provocadas por la acción directa de los países productores.

En segundo lugar, para los Estados consumidores netos (principalmente en Norteamérica y Europa), quedó claro que la era del petróleo barato, seguro y libre de riesgos había finalizado. Este acontecimiento geopolítico llevó a la creación de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) como entidad que velase por la seguridad energética y la cooperación en política energética y a la creación de reservas estratégicas de hidrocarburos para afrontar crisis energéticas similares (IEA 2020).

La historia petrolera de Ecuador se remonta a 1911, cuando se inicia la explotación de Ancón 1, el primer pozo que entró en producción, situado en la península de Santa Elena. En la región amazónica desde finales de los años veinte se otorgó una serie de concesiones de exploración a empresas y particulares extranjeros, la mayoría infructuosas. La situación cambió cuando, en 1967, comenzó la producción del pozo Lago Agrio 1, a cargo de la compañía Texaco-Gulf (Petroecuador 2013). Luego, en 1971, el presidente José María Velasco Ibarra promulgó la

Ley de Hidrocarburos y la Ley Constitutiva de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE, antecesora de Petroecuador), ambas en vigor a partir del 1972. Desde entonces, los hidrocarburos cobraron una importancia significativa en la economía ecuatoriana, ya que se convirtieron en uno de los principales productos de exportación junto con los tradicionales banano, cacao y café (Petroecuador 2013; Aguilar 1986) y lograron, en los años siguientes, revertir el déficit comercial ecuatoriano. Con ello el petróleo devino en un factor importante para las decisiones de política exterior del país. El incremento de los precios del petróleo a partir de 1973 contribuyó al crecimiento del PIB anual en cifras oscilantes entre el 6,7 % y el 9 % hasta finales de los años ochenta. En el mismo 1973 el PIB creció un 25,3 % (Fontaine 2002).

Con la exploración, explotación y producción de crudo hasta 2007 se manejó un modelo de "apertura limitada", en la que se permitían alianzas entre CEPE (Petroecuador a partir de 1989) y compañías privadas para la modalidad *upstream*. En la modalidad *downstream*, el dominio era del sector público nacional, si bien existía apertura para la entrada de compañías foráneas, sobre todo a raíz de la Ley de Hidrocarburos n.º 44 de 1993, que impulsó la inversión directa extranjera (IDE) (Fontaine 2010).

Al hablar del *downstream*, hay que abordar una cuestión paradójica que ha arrastrado el país durante décadas: el déficit de capacidad de refinar el crudo para la elaboración de derivados, ya sean combustibles u otros. Existen en la actualidad tres refinerías que elaboran gasolinas, diésel, jet fuel, gas licuado de petróleo (GLP) y otros derivados: Shushufindi, en Sucumbíos; La Libertad, en la península de Santa Elena; y la refinería de Esmeraldas, en la provincia homónima. Sin embargo, su capacidad está superada por la demanda actual del país, que se debe cubrir con importaciones: a mediados de 2019 el país exportaba en promedio 732,1 millones de dólares por concepto de crudo cada mes, pero importaba combustibles y carburantes por un valor mensual medio de 378,6 millones de dólares (*La Hora* 2019). En 2017, según la Organización Mundial de Comercio (OMC) en su informe anual (2019), el rubro de importaciones petroleras supuso el 17 % del total. Esto hace que parte del valor obtenido por las exportaciones de crudo ecuatoriano tenga que dirigirse para pagar las importaciones de carburantes,

subvencionados en buena medida en sus precios finales por el Estado.[2] Una decisión de política exterior tiene un efecto en otros actores, sean Estados u otros actores de la política internacional. Como resultado, con las acciones de política exterior en torno al petróleo, tomadas durante los gobiernos de Rafael Correa, se intentaba reducir la influencia de las empresas privadas, sobre todo las extranjeras, y obtener más autonomía en sus decisiones a fin de aumentar los ingresos.

El nacionalismo petrolero

La soberanía, como poder absoluto del Estado, fue un tema central en el discurso del presidente Rafael Correa. Pero no estaba en manos de la nación ecuatoriana, dado que no se había construido de manera adecuada una unidad política y étnica basada en el mestizaje. Esto se debía a que las élites gobernantes, en vez de establecer, durante toda la época republicana, una nación mestiza, atendieron en su lugar los "postulados e intereses de las potencias extranjeras" (Senplades 2007, 167).

Rafael Correa y su gobierno entendían, por tanto, que la soberanía no estaba gestionada por el pueblo ecuatoriano, sino por intereses político-económicos de países centrales y que tenían en las élites domésticas su réplica. Esta visión del problema soberano coincide con lo postulado por el pensamiento dependentista marxista y wallersteniano, pero también con lo expuesto por Puig acerca de los individuos al frente de gobiernos y su papel como repartidores o receptores. En este sentido, la política exterior petrolera se convertía en un instrumento más de las élites ecuatorianas.

Ello le llevará a Correa a plantear un programa de gobierno, en su primer mandato, que será continuado en los dos siguientes períodos (Alianza País 2012; 2006), basado en los siguientes puntos:

- un papel decidido del Estado en la economía, a través de la activación de la inversión pública en infraestructura vial, aeroportuaria, de

[2] El 19 de mayo de 2020, el presidente Lenín Moreno firmó el decreto ejecutivo 1054, que sustituía los subsidios a los combustibles por un sistema de liberalización de precios en función de la cotización del petróleo West Texas Intermediate (WTI).

telecomunicaciones y de generación y distribución de energía eléctrica;
- el cambio de la matriz productiva del país, para pasar del tradicional modelo monoexportador de materias primas y bienes de poco valor añadido a otro, en el cual se fomenten las industrias base y de transformación, así como la economía del conocimiento y la innovación y se diversifique la cartera de bienes y servicios exportables;
- el control sobre los hidrocarburos y otros recursos naturales del territorio ecuatoriano para beneficio del pueblo;
- la renegociación de la deuda externa, parte de la cual se declara ilegítima por haber sido concertada en momentos dudosos y con fines no adecuados (Correa Delgado 2007).

Estas medidas incluían una política que no solo afectaría los intereses de grupos privados nacionales, sino también de actores estatales y privados internacionales: una política exterior cuyo fin era la mayor autonomía del Ecuador frente a los poderes económicos dominantes.

Los programas de gobierno tuvieron su correlato en los sucesivos Programas Nacionales de Desarrollo/Planes Nacionales del Buen Vivir. Estos documentos funcionaban como una guía hacia la consecución de las pretensiones de Rafael Correa y su equipo de construir una "Patria Grande", basada en los planteamientos del socialismo del siglo XXI y *sumak kawsay*, o buen vivir. Con estos programas se proponía lograr un desarrollo para el Ecuador que tuviera al ser humano y no al capital como punto central y donde se respetara la naturaleza y se la explotara de forma sostenible. Se pretendía generar un sistema económico "sustentado en la equidad, la libertad y la solidaridad" y donde no tuviesen cabida monopolios ni oligopolios privados (Alianza País 2006), pero sí las pequeñas y medianas empresas y formas populares de organización empresarial (asociatividad y cooperativismo). En definitiva, la meta era dar un vuelco al modelo económico de la "larga noche neoliberal".

Simón Bolívar representa, junto con José Martí, un punto de referencia ideológico constante para Rafael Correa, sobre todo al plantear la cuestión de la soberanía nacional, la dignidad nacional y la política internacional. Por eso, su plan de gobierno para las elecciones en 2006 contemplaba el proyecto de construir "una soberanía latinoamericana

que haga realidad el sueño de Bolívar, en el marco de la construcción de la Patria Grande, en donde prime el respeto y defensa de los derechos de las personas, de las comunidades, de los pueblos y de los Estados" (Alianza País 2006, 9). Se proponía alcanzar la "soberanía alimentaria, cultural, energética y monetaria", todo ello dentro de unas RR. II. "de mutuo respeto y cooperación".

Precisamente el antiimperialismo sería otra de los temas que abordaría con insistencia el mandatario ecuatoriano y que guiaría buena parte de la política exterior del país. En este capítulo apostó por la integración regional, apoyando iniciativas inspiradas en Bolívar como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), impulsada por Hugo Chávez, o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Este tipo de iniciativas apuntaban a encontrar en la integración respaldo para el reforzamiento de la soberanía de los países latinoamericanos frente a su histórica dependencia con respecto de Estados Unidos.

Desarrollo endógeno y petróleo

El gobierno ecuatoriano, durante la década que Rafael Correa detentó el poder, apostaba, desde una perspectiva tecnocrático-populista (De la Torre 2013), por reforzar algunos elementos que tanto los teóricos estructuralistas cuanto los dependentistas marxistas consideraron fundamentales a la hora de romper con las causas de la dependencia periférica en lo económico –también Jaguaribe y Puig los identificaron como tal–. El cambio de la matriz productiva, la reinstitucionalización del Estado y el involucramiento activo de una parte importante de la población históricamente marginada del proceso político, así como la participación más activa del Estado en la economía, implicaban un coste económico considerable.

Cuando Rafael Correa llega a la presidencia de Ecuador los precios del petróleo venían experimentando un incremento sustancial, que continuó hasta su último mandato. Los ingresos por venta de crudo serían, así, el elemento financiador del impulso autonomista y antiimperialista de Correa.

Así pues, el Ejecutivo correísta se lanzó a un proceso de nacionalización del sector petrolífero, calificado como neonacionalismo petrolero

Tabla 8.1. Precio anual medio del barril de crudo, 2000-2017

Año	Brent $/bbl +	West Texas Intermediate $/bbl
2000	28,50	30,37
2001	24,44	25,93
2002	25,02	26,16
2003	28,83	31,06
2004	38,27	41,49
2005	54,52	56,59
2006	65,14	66,04
2007	72,39	72,20
2008	97,26	100,06
2009	61,67	61,92
2010	79,50	79,45
2011	111,26	95,04
2012	111,67	94,13
2013	108,66	97,99
2014	98,95	93,28
2015	52,39	48,71
2016	43,73	43,34
2017	54,19	50,79

Fuente: BP Statistical Review of World Energy June 2019.

y que tuvo su réplica en otros países de América Latina con gobiernos populistas de izquierda, por ejemplo, el de Bolivia o el de Venezuela (Fontaine 2008). Ya desde el programa de gobierno planteado por Alianza País se contemplaba que el petróleo perteneciera a "todos los ecuatorianos" (Alianza País 2006, 44).

La Constitución (2008), refrendada por toda la ciudadanía ecuatoriana, contempla en el artículo 313 que el Estado administra, regula, controla y gestiona los sectores estratégicos, que son "de decisión y control exhaustivo del Estado", donde se incluye la energía "en todas sus formas", los recursos naturales no renovables –petróleo y gas natural, entre otros– y el transporte y la refinación de hidrocarburos. Además, en el artículo 317 se establece que

> los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico.

Con estos dos artículos quedaban consagrados la devolución y el control de los hidrocarburos al pueblo, alejando así el fantasma de la intervención de intereses trasnacionales neoliberales en el sector (Acosta Espinosa 2011), como prometió Alianza País en su campaña electoral. Además, su gestión se convertía en una prioridad de la política económica del Estado; no en vano, el artículo 284 de la carta magna ponía como objetivo el aseguramiento de la soberanía alimentaria y energética.

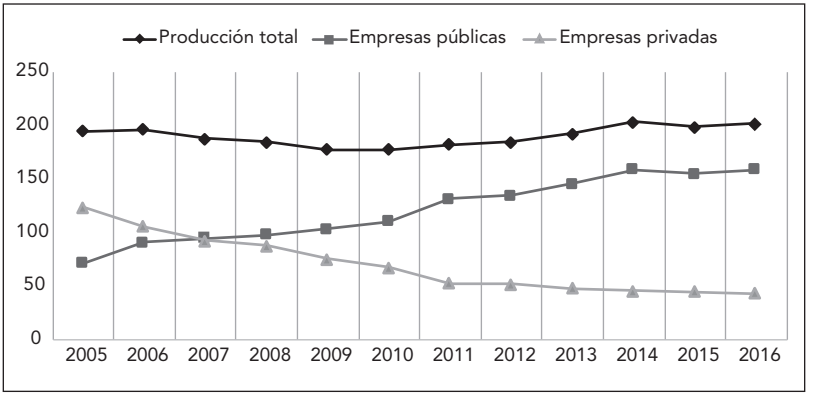
Unos meses antes de aprobar la Constitución (2008), en octubre de 2007, el presidente Correa promulgó el Decreto Ejecutivo 662, que modificaba a su vez la Ley 42-2006 emitida por el presidente Alfredo Palacio. Si en esta última se había establecido que se debían repartir las ganancias extraordinarias por el aumento del precio del petróleo en el mercado internacional al 50 % entre el Estado y las compañías privadas, en el decreto ejecutivo de Correa ese reparto quedaba en 99 % del monto total para el Estado, y se dejaba un 1 % a las compañías petroleras privadas. La puerta permanecía abierta para que las empresas privadas del sector pudieran renegociar sus contratos en los meses posteriores. Algunas optaron por esta opción, obteniendo porcentajes algo superiores a ese 1 %, y otras decidieron salirse del mercado (Fontaine 2010; Petroecuador 2013; Acosta Espinosa 2011).

Posteriormente, en julio de 2010, se aprobó la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno. En dichas normativas se contemplaba la posibilidad del contrato de prestación de servicios, que sirvió de base para la renegociación de los contratos con las empresas petroleras (Acosta Espinosa 2011).

Estas políticas hicieron que en los años siguientes la mayoría del petróleo fuera producida por Petroecuador y sus filiales (entre ellas, Petroamazonas). El incremento del sector público en las operaciones *upstream* también tuvo su correlato en las de *downstream*, en especial

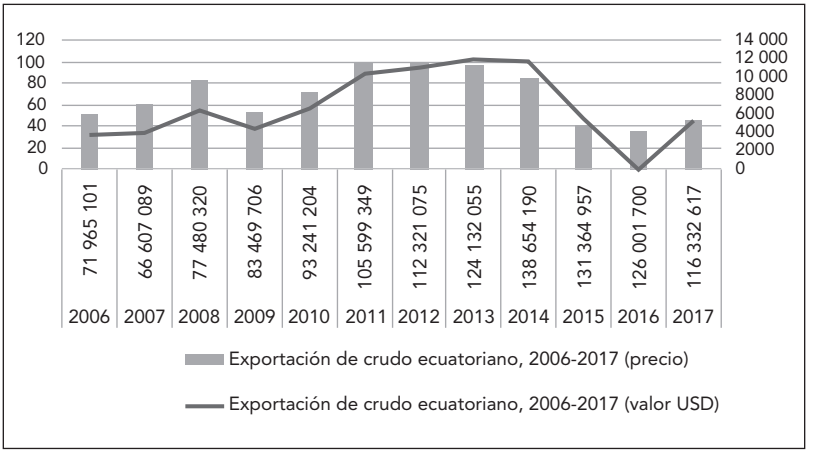
en las exportaciones hacia el exterior. En 2017, las empresas públicas petroleras produjeron el 78 % y exportaron el 86 % del petróleo total (OMC 2019).

Figura 8.1. Producción anual petrolífera de Ecuador (en millones de barriles)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2017).

Figura 8.2. Exportación de crudo ecuatoriano, 2006-2017

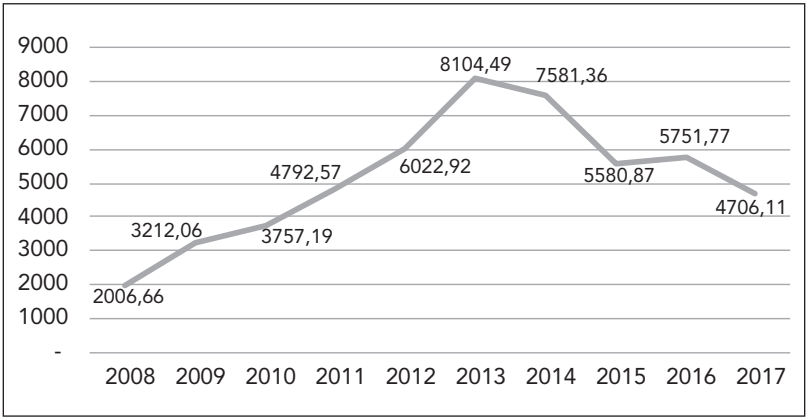


Fuente: Petroecuador (2017).

En este punto, hay que hacer notar la posición minoritaria de Ecuador como productor mundial de petróleo. La producción media mensual es de unos 500 000 barriles diarios, y sus reservas se estiman de entre 4000 y 4800 millones de barriles, lo que representa un marginal 0,2 % del total de reservas mundiales (British Petroleum 2020; EcuadorTV 2018). De hecho, hasta su salida en enero de 2020, el país era el miembro más pequeño en reservas y producción de la OPEP. Esta condición impide que Ecuador emplee el crudo como un recurso de poder en sus relaciones con las potencias dependientes (Fontaine 2008), como podría hacer otro país con un peso mayor en indicadores petroleros.

Consciente de eso, Rafael Correa decidió invertir las ganancias petroleras en mejorar aquellos aspectos identificados por autores estructuralistas y dependentistas como fuentes de poder frente a los países del centro y, con ello, ganar cierta autonomía exterior. Incrementó el gasto público en sectores que apuntalaban su proyecto de desarrollo endógeno. Estos incluían la infraestructura de comunicación viaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones, así como la energética. En esta última, priorizaba el levantamiento de centrales de generación de energía hidroeléctrica para garantizar la soberanía energética y romper con la dependencia del crudo. Además, impulsó la educación en todos los

Figura 8.3. Inversión pública en Ecuador, 2008-2017 (en millones de dólares)



Fuente: Senplades (2020).

niveles –lo cual incluyó las escuelas del milenio e instituciones de educación superior con vocación investigadora (Yachay Tech), entre otros programas–. De igual manera, impulsó la sanidad pública con la construcción de hospitales, ambulatorios y centros de salud. Finalmente, canalizó créditos para el fomento productivo.

En el período 2008-2017 se invirtieron 51 516 millones de dólares, con un promedio anual de 5151,60 millones de dólares. Esto hizo posible construir, por ejemplo, una red viaria calificada como en buen estado en un 95,5 %, mientras que en 2006 esa cifra solo era del 54 %. Se renovaron 10 aeropuertos y se construyeron dos nuevos. Se construyeron 14 proyectos hidroeléctricos que doblaron la capacidad instalada de energía eléctrica de 4070 MW a 8569 en 2017, de manera que esta fuente de energía renovable pasaría a ocupar, en la matriz de energía eléctrica, del 43 % de 2006 a un 90 %. Se consiguió dar cobertura de internet de banda ancha a prácticamente todo el país y se logró incrementar en un 1942 % el número de kilómetros de fibra (de 3500 km se pasó a 68 000 km) y en la velocidad de conexión (de 128 KB a 5,2 MB). Por último, se destinaron 9500 millones de dólares a través de la banca pública –Corporación Financiera Nacional y Banco Nacional de Fomento/Banecuador– para el sector productivo (Senplades y MCPEC 2016, 25; Correa Delgado 2017).

La gran inversión estatal en la economía se materializó en un crecimiento de la economía ecuatoriana en la década del gobierno de Correa, que vio doblar el PIB entre 2007 y 2017, con crecimientos significativos anuales. Además, se consiguió en parte el objetivo de abandonar progresivamente la dependencia al petróleo: el peso de este sector en la economía ecuatoriana disminuyó tanto en el comercio exterior como en el impacto en el PIB. En 2011 representaba el 57,9 % de las exportaciones totales, cifra que bajó al 36,7 % en 2017, mientras que su aporte al PIB bajó de un 13,2 % en 2011 a un 4,8 % en 2017. No obstante, sigue siendo la principal fuente de divisas a la economía y de recaudación fiscal (OMC 2019).

En el plano exterior, Rafael Correa aprovechó el boom de las *commodities* durante la segunda década del siglo XXI para ejercer una política exterior más asertiva, en línea con el antiamericanismo y el pansuramericanismo de inspiración bolivariana ya comentado. Notoria fue

Tabla 8.2. Evolución del PIB de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa

Año	PIB (millones de dólares)	PIB (millones de dólares de 2007)	Tasa de variación
2006	46 802,04	49 914,62	4,4
2007	51 007,78	51 007,78	2,2
2008	61 762,64	54 250,41	6,4
2009	62 519,69	54 557,73	0,6
2010	69 555,37	56 481,06	3,5
2011	79 276,66	60 925,06	7,9
2012	87 924,54	64 362,43	5,6
2013	95 129,66	67 546,13	4,9
2014	101 726,33	70 105,36	3,8
2015	99 290,38	70 174,68	0,1
2016	99 937,70	69 314,07	-1,2
2017	104 295,86	70 955,69	2,4

Fuente: Banco Central del Ecuador (2020).

la conexión con los líderes de los países de los neopopulismos izquierdistas, con quienes construyó una red de organizaciones de integración regional que permitiese ampliar la autonomía con respecto a Estados Unidos: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Dentro de ellos contribuyó a generar instrumentos que permitieran liberarse de la dependencia con respecto al dólar y a las tecnologías extractivas de petróleo, como el sistema de compensación de pagos, el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) dentro del ALBA-TCP y la generación de una Grannacional Petrolera en 2008 para ayudar en operaciones de *upstream* y *downstream* por toda Latinoamérica.

También abrió relaciones más cercanas con países que hasta ese momento no tenían importancia para la política exterior ecuatoriana –Rusia, Irán y especialmente China–, pero que aspiraban a un cambio en las reglas del juego internacional, dominado hasta ese momento por el orden liberal de inspiración norteamericana, en el que no se encontraban cómodos. Rusia y, sobre todo, China, con su interés en el sector

extractivo y primario, permitieron generar la sensación de contar con una fuente de poder que permitiera alcanzar un mayor margen de autonomía en su política exterior. Sin embargo, esto condujo a una relación asimétrica con el país asiático (Herrera-Vinelli 2016) y de bicéfalo-dependencia, pues a la ya tradicional dependencia de Washington se sumó la nueva con Pekín (Lapeña Sanz y Czubala Ostapiuk 2018).

Conclusiones

Los enfoques marxistas y sus corrientes derivadas se comienzan ya a aplicar en el análisis de política exterior e internacional antes de la Segunda Guerra Mundial, como se evidencia en la perspectiva leninista, que llevó a la Rusia revolucionaria a retirarse de la Gran Guerra. Hobson demuestra con sus trabajos la aplicabilidad de un análisis crítico marxista a la política internacional, inclusive antes de la Primera Guerra Mundial. La posición gramsciana refuerza esa tendencia, pese a que, como se explicó, recién en la década de 1970 se comienzan a posicionar los estudios estructurales como un enfoque alternativo en las RR. II. y, por tanto, en el análisis de la política exterior.

En América Latina, gracias a la escuela cepalina y sus diferentes ramas, interesadas en los estudios sobre desarrollo endógeno y dependencia, se generó una descendencia de teorías críticas marxistas, que generalmente estaban ligadas a analizar la política exterior de la región. Estos análisis se enfocaban especialmente en las particularidades de cada Estado de la región y su relación con Estados Unidos y los países de Europa occidental. Los acercamientos teóricos, desarrollados por Jaguaribe, Puig y Escudé en el último tercio del siglo XX, y de Tokatlián y Russell a inicios del presente siglo, representan los aportes teóricos más destacados para explicar y entender la política exterior de la región, sobre todo hacia los Estados Unidos. Un ejemplo clásico de la aplicación de las teorías marxistas al análisis de política exterior de Latinoamérica es el estudio de la política exterior de Ecuador en los años ochenta llevado a cabo por la norteamericana Jeanne Hey.

Por lo expuesto en este capítulo, cabe concluir que Rafael Correa siguió una política de renacionalización de los recursos petroleros del

país, o de neonacionalismo petrolero. El mandatario planteaba recuperar el grueso de ingresos para las arcas del Estado y dirigir dichos fondos a un programa de desarrollo endógeno. Proponía generar o reforzar elementos identificados por los autores de la escuela estructuralista-marxista en cuanto claves para alcanzar un mayor grado de autonomía para el país, tanto económica como en política exterior.

En resumen, el fin era el control sobre aspectos de poder que permiten ascender de categoría jerárquica hacia la autonomía heterodoxa. Estos incluían el control sobre el petróleo vía la renacionalización (Puig 1980), el desarrollo de capacidades científico-técnicas y el reforzamiento de los requisitos de viabilidad nacional de Jaguaribe (desarrollo político-social-cultural, con fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la educación). Este último tema está presente en los trabajos de estructuralistas como Prebisch y en los de dependentistas neomarxistas. En las reflexiones de estos teóricos, y especialmente de los radicales, parecería también observarse, en la cercanía al chavismo de Venezuela y a la Bolivia de Evo Morales, un distanciamiento progresivo del régimen económico internacional liberal, o al menos de algunos elementos generadores de dependencia, por ejemplo, el uso del dólar como moneda oficial.

Referencias

Acosta Espinosa, Alberto. 1986. "Transformaciones y contradicciones del mercado petrolero". En *Ecuador: Petróleo y crisis económica*, editado por Alberto Acosta Espinosa, Magdalena Aguilar, Carlos T. Quevedo, Walter Spurrier Baquerizo y Cornelio Marchán, 11-54. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

— 2011. "La reforma a la ley de hidrocarburos y la renegociación de los contratos petroleros". *Revista La Tendencia* 11 (marzo): 95-105. http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4422

Aguilar, Magdalena. 1986. "Petróleo y desarrollo nacional". En *Ecuador: Petróleo y crisis económica*, editado por Alberto Acosta Espinosa, Magdalena Aguilar, Carlos T. Quevedo, Walter Spurrier Baquerizo y Cornelio Marchán, 55-90. Quito: ILDIS.

Ahcar, Sharon, Oriana Galofre y Roberto González. 2013. "Procesos de integración regional en América Latina: un enfoque político". *Revista de Economía del Caribe* 11 (en.-jun.): 77-99. https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/5055

Alianza PAIS. 2006. "Plan de Gobierno Alianza País 2007-2011". 22 de noviembre. http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf

— 2012. "Programa de Gobierno 2013-2017: Gobernar para profundizar el cambio. 35 propuestas para el socialismo del Buen Vivir". Acceso el 15 de julio de 2018. https://carlosviterigualinga.files.wordpress.com/2012/12/programa-de-gobierno-2013-20171.pdf

Atkins, G. Pope. 2001. *Handbook of research on the international relations of Latin America and the Caribbean*. Boulder, CO: Westview.

Bambirra, Vania. *El capitalismo dependiente latinoamericano*. 15.a ed. México D.F.: Siglo XXI.

Banco Central del Ecuador. 2017. *Reporte del Sector Petrolero:IV Trimestre de 2016*, abril. https://bit.ly/2sD1eGI

— 2020. "Estadísticas macroeconómicas". https://bit.ly/32haQvq

Barbé, Esther, y Juan Pablo Soriano. 2015. "Del debate neorrealismo-neoliberalismo a la (re) construcción del discurso dominante en relaciones internacionales". En *Teorías de las relaciones internacionales*, editado por Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, 127-156. Madrid: Tecnos.

Briceño Ruiz, José, y Alejandro Simonoff. 2017. "La escuela de la autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales". *Estudios Internacionales* (Santiago) 49 (186): 39-89. doi: 10.5354/0719-3769.2017.45218

British Petroleum. 2020. Statistical Review of World Energy 2019. Acceso el 14 de mayo. https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html

Bulmer-Thomas, Victor. 2017. *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Edición electrónica. https://bit.ly/3juSJI9

Cardoso, Fernando H., y Enzo Faletto. 1998. "Dependencia y desarrollo en América Latina". En *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: Textos seleccionados*, 476-99. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2037

Castro Valdebenito, Hugo. 2017. "Las concepciones marxistas de las relaciones internacionales: El pensamiento de Marx y los aportes de Rosa Luxemburgo, Lenin y Gramsci". *Revista Chilena de Relaciones Internacionales* 1 (1): 242-253. https://bit.ly/3YqvH7c

Correa Delgado, Rafael. 2007. "Discurso de posesión del presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, en la Mitad del Mundo". 15 de enero. https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/2007-01-15-Discurso-Posesi%C3%B3n-Presidencial-Mitad-del-Mundo.pdf

— 2017. *Informe a la Nación 2007-2017*. Quito: Secretaría Naciona de Planificación y Desarrollo. http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Informe-a-la-Nacion.pdf

Cox, Robert W. 2016. "Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método". *Relaciones Internacionales* 31 (febrero): 137-203. https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5301

CRE (Constitución de la República Ecuador). 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre.

De la Torre, Carlos. 2013. "El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿es compatible el carisma con la tecnocracia?". *Latin American Research Review* 48 (1): 24-43. doi:10.2307/41811586

Del Valle Rivera, María del Carmen, y Sergio Jasso Villazul. 2015. *Obras reunidas de Theotonio dos Santos*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. http://ru.iiec.unam.mx/3105/1/ObrasReunidasTheotonioDosSantos.pdf

Ecuador TV. 2018. "Ecuador posee 4.800 millones de barriles de petróleo en reservas probadas". 15 de noviembre. https://www.ecuadortv.ec/noticias/actualidad/ecuador-reservas-petroleo

Escudé, Carlos. 2012. *Principios del realismo periférico: Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere.

Fontaine, Guillaume. 2002. "Sobre bonanzas y dependencia: Petróleo y enfermedad holandesa en el Ecuador". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 13: 102-110. http://hdl.handle.net/10469/2113

Fontaine, Guillaume. 2008. "Neonacionalismo petrolero en los Andes". Documento de trabajo. Observatorio Socioambiental, FLACSO Ecuador. https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/neonacionalismo-petrolero-en-los-andes

— 2010. *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala / Instituto de Estudios Peruanos.

García Segura, Caterina. 1999. "La contribución de la economía política internacional a la reflexión teórica de las relaciones internacionales". *Revista Española de Derecho Internacional* 51 (2): 427-468. https://www.jstor.org/stable/44297918.

Giacalone, Rita. 2012. "Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances". *Foreign Policy Analysis* 8 (4): 335-354. http://dx.doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00176.x

— 2015. "Latin America Foreign Policy Analysis". En *Foreign Policy Analysis Beyond North America*, editado por Klaus Brummer y Valerie Hudson, 121-138. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Herrera-Vinelli, Lorena. 2016. "Interdependencia asimétrica y Estados pequeños: poder y vulnerabilidad en las relaciones comerciales entre China con Costa Rica y Ecuador". *Revista Andina de Estudios Políticos* 6 (2): 43-59. https://doi.org/10.35004/raep.v6i2.110

Hey, Jeanne A. K. 1993. "Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador". *Journal of Latin American Studies* 25 (3): 543-574. http://dx.doi.org/10.1017/S0022216X00006660

— 1994. "Compliance, consensus and counter-dependence: Foreign policy in Ecuador". *International Interactions* 19 (3): 241-261. http://dx.doi.org/10.1080/03050629408434829

— 1995. *Theories Of Dependent Foreign Policy and the case of Ecuador in the 1980s*. S.l.: Ohio University Press.

— 2003. "Introducing Small State Foreign Policy". En *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, editado por Jeanne A. K. Hey, 1-11. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Hill, Charles W. L. 2011. *Negocios internacionales. Competencia en un mercado global*. 3.ª ed. México, DF: McGraw-Hill.

IEA (International Energy Agency). 2020 "History: From Oil Security to Steering the World toward Secure and Sustainable Energy Transitions". Acceso el 14 de mayo. https://www.iea.org/about/history

Jackson, Robert H., y Georg Sørensen. 2013. *Introduction to international relations: Theories and approaches*. 5.ª ed. Oxford: Oxford University Press.

Jaguaribe, Helio. 1979. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". *Estudios Internacionales* 12 (46): 91-130. doi: 10.5354/0719-3769.2011.16458

— 2017. "Dependencia y autonomía en América Latina". En *La dependencia político-económica de América Latina*, Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer, Miguel S. Wionczek y Theotonio dos Santos, 23-80. Buenos Aires: CLACSO.

La Hora. 2019. "Ecuador importa 378,6 millones mensuales en combustibles y carburantes". 13 de junio. https://www.lahora.com.ec/noticia/1102250562/ecuador-importa-3786-millones-mensuales-en-combustibles-y-carburantes

Lapeña Sanz, Ramiro, y Marcin Roman Czubala Ostapiuk. 2018. "La política exterior dependiente: el caso de Ecuador". *Oasis* 28: 171-191. http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n28.10

Maclean, John. 1988. "Marxism and International Relations: A Strange Case of Mutual Neglect". *Millennium: Journal of International Studies* 17 (2): 295-319. http://dx.doi.org/10.1177/03058298880170021201

Marini, Ruy Mauro. 2008a. *América Latina: dependencia y globalización*. 2.ª ed. rev. Buenos Aires: Siglo del Hombre.

— 2008b. "Proceso y tendencias de la globalización capitalista (1997)". En *América Latina, dependencia y globalización*. 2.ª ed. revisada, compilado por Carlos Eduado Martins, 247-272. Buenos Aires: Siglo del Hombre / CLACSO.

Martínez Martín, Abel. 2011. "Reflexiones en torno al sistema mundo de Immanuel Wallerstein". *Revista Historia y Memoria* 2: 211-220. https://www.redalyc.org/pdf/3251/325127478010.pdf

OMC (Organización Mundial de Comercio). 2019. "Examen de las políticas comerciales: Informe de la Secretaría". Ecuador. WT/TPR/S383Rev.1, 5 de abril. https://bit.ly/3REmO7M

Pal, Maïa. 2017. “Marxism”. En *International Relations Theory*, editado por Stephen Mcglinchey, Rosie Walters y Christian Scheinpflug, 42-48. Bristol: E-International Relations Publishing.

Pastor Blazquez, María M. 2013. “La geocultura como elemento de revitalización de un territorio”. *Revista Contexto & Educação* 28 (89): 90-113. http://dx.doi.org/10.21527/2179-1309.2013.89.90-113

Pérez Herrero, Pedro. 2009. “Latinoamérica en el nuevo sistema internacional”. En *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. 2.ª ed. actualizada, coordinado por Juan Carlos Pereira, 585-606. Barcelona: Ariel.

Petroecuador. 2013. *El petróleo en el Ecuador: la nueva era petrolera*. Quito: Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador. https://bit.ly/2niJiRG

— 2020. *45 al servicio del país. Informe Estadístico 1972-2017*. Acceso el 13 de mayo. https://bit.ly/3HKP0kW

Prebisch, Raúl. 1988. “Dependencia, interdependencia y desarrollo”. *Revista de la Cepal* 34: 205-212. http://hdl.handle.net/11362/11698

— 2012. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org//handle/11362/40010

Puig, Juan Carlos. 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar / Instituto de Altos Estudios de América Latina / Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.

— 1984. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Quispe Remón, Florabel. 2010. “Problemas y perspectivas de procesos de integración en América Latina”. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional* 8 (16): 259-292. https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/13839

Rada Aragol, Yasmín. 2014. *El capitalismo dependiente: una propuesta teórica latinoamericana*. Caracas: Fundación Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/celarg/20170102043848/pdf_373.pdf

Ravelhill, John. 2008. “International Political Economy”. En *International Political Economy*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, 539-557. Oxford: Oxford University Press.

Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. 2002. "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur". *Perfiles Latinoamericanos* 10 (21): 159-194. https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251

Salgado Rodrigues, Bernardo. 2014. "El rescate de la teoría marxista de la dependencia en el siglo XXI". Rebela: Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos 4 (3): 523-541. https://bit.ly/3RFmFkx

Senplades. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf

— 2020. "Plan Anual de Inversiones: Series Históricas 2008-2017". https://bit.ly/3p05OLF

Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) y MCPEC (Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad). 2016. "Política Industrial del Ecuador 2016-2025". Acceso el 17 de junio de 2018. https://amevirtual.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/PLAN-NAC-DE-DESARROLLO-2017-2021-ilovepdf-compressed-1.pdf

Strange, Susan. 1970. "International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect". *International Affairs* 46 (2): 304-315. https://doi.org/10.2307/2613829

Tickner, Arlene. 2003. "Hearing Latin American Voices in International Relations Studies". *International Studies Perspectives* 4 (4): 325-350. http://dx.doi.org/10.1111/1528-3577.404001

— 2015. "Autonomy and Latin american International Relations Thinking". En *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias Velasco, 74-84. Nueva York: Routledge.

Wallerstein, Immanuel Maurice. 2000. *The Essential Wallerstein*. Nueva York: The New Press.

— 2007. *Geopolítica y geocultura: ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Kairós.

— 2019. "Immanuel Wallerstein". Entrevistado por John A. Ackerman, 23 de enero. TV UNAM. https://www.youtube.com/watch?v=XWr7bA6kMaU&list=LLL5Ku4lHTK0OxXtkInTnJSQ&index=24&t=1s

Capítulo 9
Política exterior constructivista: cómo se construyó la paz firmada en Brasilia en 1998 entre Ecuador y Perú

Raúl Salgado Espinoza

Introducción

En este capítulo se emplea un enfoque evaluativo de la política exterior de Ecuador para la construcción de la paz con Perú en 1998. El propósito es explicar, primero, qué llevó a Ecuador a abandonar su posición sobre el Protocolo de Río de Janeiro, esto es, su nulidad. Segundo, en el capítulo se resalta cómo elementos de una identidad compartida entre Ecuador y Perú contribuyeron para construir la paz de Brasilia. Por tanto, se aplican elementos teóricos del análisis de política exterior (APE) desde el constructivismo.

A partir del estudio de caso como diseño de investigación, se examina el proceso hasta llegar a la firma del acuerdo de paz con Perú, donde el abandono del postulado ecuatoriano sobre la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro tiene una relevancia especial. El estudio incluye el planteamiento de objetivos, la identificación de opciones, la revisión de objetivos, la construcción y ejecución de la política exterior de Ecuador en este tema desde 1942 hasta octubre de 1998. La data que ha servido para el análisis es de tipo cualitativo: documentos históricos, documentos personales como memorias de algunos miembros de los equipos negociadores, notas de prensa y audios de medios de comunicación y de eventos académicos en Ecuador y Perú sobre este hecho histórico. Las entrevistas semiestructuradas a varios miembros del equipo negociador ecuatoriano complementaron la explicación y alcance de los objetivos

planteados en este capítulo. Estos datos se analizaron con la técnica del rastreo de procesos desde una perspectiva centrada en un caso a fin de aportar explicaciones sobre los resultados específicos, así como la desarrollan Beach y Pedersen (2016).

En el capítulo se sugiere que, sobre todo, factores de racionalidad les motivaron a los actores a cambiar el objetivo de política exterior ecuatoriana. Estos abarcan su concientización en cuanto a la desventaja política y militar en relación con Perú y el limitado poder político y de autoridad sobre los territorios que cercenaron el Protocolo de Río de Janeiro. Los supuestos del APE constructivista, como la intersubjetividad, la transformación de una cultura de violencia en una cultura de paz, y elementos identitarios, se evidencian en el conflicto y en la negociación para alcanzar la paz. Así, Ecuador tuvo que replantear su objetivo de política exterior en aras de conseguirlo.

Para desarrollar este argumento, se enfocan primeramente los elementos teóricos constructivistas en el contexto del APE y su óptica evaluativa. En la segunda sección se examinan las bases para una identidad de Ecuador y su relación al postulado de nulidad del Protocolo como lineamientos de la política exterior hasta comenzar la guerra del Alto Cenepa. En la tercera sección, se reflexiona sobre el reto de convertir la indiferencia de Perú en un diálogo con Ecuador, centrándose en el factor de la intersubjetividad. El cuarto acápite se enfoca en los factores racionales e identitarios que permiten evaluar y explicar el cambio de objetivos de política exterior ecuatoriana. Finalmente, en una corta sección se resaltan los resultados más relevantes obtenidos.

El enfoque evaluativo y la visión constructivista del análisis de política exterior

La evaluación de la política exterior constituye un enfoque central del APE, aunque represente uno sobre los que menos se ha teorizado dentro de este campo académico. Como sugieren Morin y Paquin (2018), no es fácil hacer un estudio evaluativo de política exterior por la dificultad para identificar con claridad los objetivos que tienen los actores. En el campo se distingue una dualidad entre los objetivos manifiestos o

explícitos y los encubiertos o implícitos. Consecuentemente, el primer paso para evaluar la política exterior radica en identificar el tipo de objetivo.

Luego, se busca explicar cómo se transforman estos objetivos en una política, para finalmente contrastar o comparar este proceso con los resultados de su ejecución. En este sentido, y resaltando que no se trata de una propuesta metodológica normativa, el objetivo central de un enfoque evaluativo consiste en identificar hasta qué punto los resultados de la ejecución de una política exterior son coherentes con la agencia y objetivos planteados formalmente por los actores políticos. Al mismo tiempo, se busca explicar por qué algunos objetivos se mantuvieron y otros no. También se pregunta qué factores explican, o cómo entender, la transformación de los objetivos que llevaron a resultados inesperados.

Se inicia con el supuesto de que había un objetivo manifiesto de política exterior ecuatoriana que consistía en mantener su identidad de país amazónico. Esto implicaba tener garantizado el acceso al río Amazonas y revertir las regulaciones impuestas por el Protocolo de Río de Janeiro y, con ello, reservar el derecho y la soberanía de las provincias por donde corre el río Marañón. No obstante, un objetivo manifiesto/explícito de política exterior se puede transformar con el tiempo y durante su ejecución (Morin y Paquin 2018).

Por tanto, se caracterizan los objetivos estudiados considerando, además, los factores imprevisibles y flexibles directamente relacionados con la agencia o intencionalidad del actor político, así como las dinámicas del poder que se presentaron durante la formación, ajuste y ejecución de la política. Los actores, un individuo o un grupo de individuos actuando en nombre del Estado, pueden modificar el objetivo en el trascurso de la negociación. Tales ajustes se dan ante el cambio de un jefe de Estado, de uno o más miembros de los equipos negociadores, del gobierno, o de factores del sistema internacional. Entonces, otros factores internos y externos al Estado pueden jugar un papel importante (Beach 2012). Entre los primeros se identifican el rol de la sociedad, la situación económica, los medios de comunicación y las organizaciones políticas. Entre los segundos constan los intereses y visiones de actores externos al Estado, como organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. En el proceso de negociación entre Ecuador y Perú,

se debe tomar en cuenta el rol y los intereses de los Estados garantes del Protocolo de Río de Janeiro –Argentina, Brasil, EE. UU. y Chile– y otros factores del sistema internacional porque era el contexto en el que interactuaban los países beligerantes.

Según Mohammed Yunus (2003), para analizar los resultados de una política exterior, se debe también tener en cuenta su naturaleza. En este contexto, una política exterior, antes de materializarse, trasciende desde aspiraciones a objetivos y desde objetivos a opciones. Luego, comienza la ejecución para llegar a los resultados que no siempre son coherentes con los objetivos planteados. Por ende, identificar las opciones o posibilidades reales que tiene el actor –sea este un Estado u otro tipo–, con respecto al receptor de la política, es central, tanto para los actores políticos como para los analistas (Yunus 2003).

Finalmente, y como sugiere Beach (2012), el APE, al considerarse una subdisciplina de las RR. II. y un campo interdisciplinario, se puede interpretar y explicar desde cualquier teoría de las RR. II., las ciencias políticas y demás campos de las ciencias sociales, sobre todo cuando el rol de la teoría empleada en la investigación cumple una función heurística. En este capítulo, el enfoque teórico es el constructivismo como lo plantea Alexander Wendt (1999), dado que se favorece un acercamiento explicativo del rol que jugaron los elementos identitarios y culturales compartidos entre Ecuador y Perú en el proceso de paz.

El enfoque constructivista empieza a posicionarse en la subdisciplina de APE con los debates teóricos sobre las RR. II. mediante los trabajos de Wendt (1987), Kratochwil y Ruggie (1986), Kratochwil (1989), Dessler (1989) y Onuf (1989). En el contexto del debate metodológico, Hollis y Smith (1991) plasmaron la dicotomía que se presentaba en el análisis de las RR. II.: la explicación y la comprensión como enfoques epistemológicos, con ello la hegemonía del liberalismo y del realismo en el campo disciplinario de las RR. II. y en el APE cedía espacio a la perspectiva constructivista.

Por un lado, esta reflexión en las RR. II. y en el APE surgió durante el cambio de un sistema internacional bipolar a un sistema unipolar debido a la extinción de la Unión Soviética, que decantó en una transformación de las políticas exteriores de los países que conforman la región. Las acciones y decisiones en política exterior no podían explicarse claramente

desde las perspectivas del *mainstream* (realismo y liberalismo), cuyos proponentes buscaban una explicación causal, pero sin considerar las normas, la identidad nacional y la ideología, sino más bien centrados en factores materiales y del poder militar. Por tanto, los constructivistas han aportado por lo menos en tres aspectos de la disciplina: el análisis de cómo se toman decisiones, al enfocarse en los individuos que actúan en representación del Estado; la investigación del rol de la burocracia en la política exterior; y el impacto de la sociedad internacional en la construcción de la política exterior de un Estado (Checkel 1998).

Por otro lado, el enfoque teórico constructivista irrumpe en las RR. II. y sus subdisciplinas con la discusión teórico-metodológica conocida como el tercer debate. En este se cuestionan las perspectivas tradicionales, como el realismo y el liberalismo, por su visión centralizada en el sistema internacional y en el Estado en su calidad de actor individual racional, y especialmente por el enfoque positivista de crear conocimiento (Jarvis 2002). Se vuelve a considerar la importancia de una variedad de factores sociales –las normas, la identidad, la cultura y las ideas–, para el accionar de los actores políticos y para la formación del conocimiento en las RR. II. y el APE.

Quienes se inscriben en el constructivismo se preguntan cómo las prácticas anteriores de rivalidad y guerra pueden ser cambiadas mediante la institucionalización de normas y prácticas sociales que, con el tiempo, pueden modificar las identidades, los intereses y las prácticas de política exterior. Cuestionan también de dónde vienen los intereses, cómo se construyen; suponen que las identidades diferentes tendrán intereses diferentes mientras las similares/colectivas permitirían construir intereses compartidos (Finnemore 1996). Consecuentemente, estos supuestos pueden conducir a un tipo de política exterior diferente a lo esperado desde una visión realista.

Una característica fundamental del constructivismo sugiere que el actor de política exterior actúa hacia sus colegas con base en el significado que estos proyectan hacia él, lo que generalmente juega un rol importante en el momento de tomar decisiones sobre una acción o política. En tal sentido, la estructura o sistema internacional se sostiene en un conjunto de ideas, normas, culturas, valores y costumbres, donde las estructuras ideacionales se codifican como regulaciones

formales y normas que consecuentemente se socializarán entre todos los agentes implicados o afectados por las políticas exteriores. Esto no necesariamente pone o limita el factor material, sino que lo considera un elemento más de la construcción social, cuyo valor y significado se entiende al analizar el simbolismo, la cultura, la deliberación y la argumentación.

Además, desde el constructivismo se cuestiona el carácter objetivo de la creación de conocimiento que plantea el *mainstream* y el sentido estático, violento, de desconfianza y competitividad que, desde el realismo y liberalismo, se atribuían al sistema internacional. No obstante, esta variedad de interrogantes a las RR. II. tradicionales y a la creación de conocimiento devino en tres perspectivas del constructivismo en el campo y los subcampos analíticos. El enfoque constructivista de Alexander Wendt tiene como base central los factores identitarios como motivación en la toma de decisiones. El de Friedrich Kratochwil parte de las normas y reglas como principios normativos que direccionan el comportamiento y acción de los actores políticos. La propuesta de Nicholas Onuf sobre el constructivismo se centra en el análisis del lenguaje, o el acto del habla, como el medio que expresa las ideas, el poder de los actores políticos y la construcción de su realidad (Zehfuss 2002).

La investigación en APE se puede realizar desde cualesquiera de estas tres perspectivas constructivistas, pero se requiere tener en cuenta las similitudes y las diferencias entre ellas. Por ejemplo, comparten tres supuestos. El primero es la intersubjetividad en toda acción de política internacional. Esto significa que toda acción de carácter internacional se guía por un conjunto de normas, creencias y prácticas que forman una estructura social y bajo la cual interactúan los actores políticos. En el constructivismo, las interacciones materiales son también sociales (Kubálková 2001). El carácter material de la estructura internacional favorecida por el realismo y el liberalismo adquiere relevancia para el constructivismo por medio de un conocimiento y un significado compartidos entre actores políticos. Según el siguiente supuesto, la construcción y la transformación mutua entre sistema internacional (estructura social) y agente (actor político) resultan del supuesto anterior y, por ende, estos agentes no solo pueden ser Estados, sino también otros actores, como individuos, quienes pueden influenciar o ser influenciados

por la trasformación del sistema internacional (Viotti y Kauppi 2012; Fierke 2010).

El enfoque particular del APE en el agente/actor y su agencia (intención), desde su creación en la década de los cincuenta, mantiene una cercana relación a estos supuestos. Especialmente para un estudio constructivista en el APE, son centrales por el carácter dual (doméstico e internacional) de los factores que pueden influenciar el comportamiento y accionar de los actores políticos. El tercer supuesto es la consecuencia de lo anterior: la anarquía del sistema internacional es una construcción que, como sugiere Wendt (1999), podría ser superada con una cultura de cooperación entre los actores de la política internacional, en este caso entre los Estados. Por tanto, conceptos como identidad, normas y factores culturales son centrales para un enfoque constructivista en el APE (Flockhart 2012), sobre todo por su rol en la construcción del interés nacional que es fundamental para la construcción y ejecución de la política exterior (Weldes 1996).

Epistemológica y metodológicamente también existen similitudes y diferencias entre las tres perspectivas del constructivismo. Entre las similitudes se pueden subrayar dos. Primero, la realidad a ser investigada es el resultado de una construcción social. Por tanto, favorece la ontología (reflexión filosófica sobre la existencia del objeto, fenómeno o evento a ser estudiado) construccionista. Segundo, el contexto es fundamental para el proceso de investigación, dado que varios factores del mismo pueden permitir que se entienda o se explique el objeto, evento o fenómeno internacional estudiado. Finalmente, la perspectiva wendtiana se diferencia de los otros enfoques constructivistas por su afinidad con el positivismo, mientras que las diferentes perspectivas tienden a favorecer el interpretativismo. Wendt ve en los factores identitarios explicaciones sobre el comportamiento y las decisiones que toman los actores de la política internacional. Entonces, la identidad es un conjunto de significados compartidos, reglas, normas y prácticas que se pueden adquirir y modificar por medio de una selección cultural y, dentro de ello, por imitación en un proceso de socialización (Wendt 1999).

La interacción social, sobre todo para la cooperación, es fundamental. La identidad encierra las expectativas y los entendimientos que una persona tiene de sí misma. Se forma en la interacción e identificación

de uno mismo con el otro. El interés y la identidad son endógenos a los actores. El interés se forma en el proceso de identificación de uno mismo y del otro (Wendt 1999). El otro está en relación directa con la identificación del yo y, por consiguiente, a la ubicación del yo en una identidad colectiva o identidad compartida que forman las identidades nacionales.[1] En este contexto, Finnemore (1996) sugiere que la construcción y el establecimiento del interés nacional de alguna manera tienen sus fundamentos en la identidad nacional.

Una combinación de elementos del APE constructivista y del enfoque evaluativo de política exterior conforma la base teórica para analizar la firma del acuerdo de paz entre Ecuador y Perú en 1998 (tabla 9.1).

Aunque el APE constructivista puede tener tres diferentes formas, como se indicó, el enfoque empleado para esta investigación se sostiene en el análisis del rol de la racionalidad, la intersubjetividad y el contexto, además de la identidad como factor explicativo en la construcción y ejecución de política exterior. De esta forma, se sugiere que los elementos subyacentes a la agencia de los actores son factores identitarios, como la historia, las creencias/religión, las normas y el idioma compartidos, una simbiosis de culturas similares, entre otros. En este contexto, se construye y se modifica el interés nacional a la par

Tabla 9.1. Enfoque de APE y herramientas constructivistas para el análisis

Caso de estudio	Elementos para la evaluación de la política exterior como enfoque de APE		Herramientas teóricas del constructivismo wendtiano
La firma del acuerdo de paz entre Ecuador y Perú en 1998, con un enfoque especial en el abandono del postulado ecuatoriano sobre la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro.	Objetivo	Factores externos/ sistémicos y factores internos/ domésticos	Actor racional, intersubjetividad, contexto y elementos identitarios compartidos entre identidad nacional e identidad colectiva como instrumento heurístico para la explicación (historia compartida, creencias/religión compartidas, idioma compartido, una simbiosis de culturas similares).
	Opciones		
	Política/ ejecución y resultados		

Elaborada con base en Wendt (1999), Yunus (2003) y Morin y Paquin (2018).

[1] Considerando la identidad nacional como la identidad del Estado-nación.

que se lo revisa, sin descuidar las debilidades explicativas de los factores identitarios. Según Kowert (2001), los factores identitarios como herramientas explicativas tienen sus virtudes, pero también padecen de limitaciones cuando se trata de una identidad nacional. Entre estas se resaltan la variedad de factores que conforman una identidad nacional. En los Estados como Ecuador, que se forman de una multiplicidad étnica, cultural, lingüística, de naciones y pueblos ancestrales, la construcción de la identidad nacional y, consecuentemente, de un interés nacional, puede ser muy complejo. Estas dificultades demandan que en esta investigación se consideren los factores identitarios incluidos en la tabla 9.1 como instrumentos heurísticos.

La identidad de Ecuador y la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro

Históricamente, la identidad de Ecuador se ha forjado sobre todo en función de considerarse un país amazónico, es decir, de tener libre acceso de navegación por el Amazonas y salida al Atlántico. Pero su identidad desde los albores de la independencia se ha complementado con la idea del otro, del enemigo, el vecino del sur, Perú, que ha permanecido latente hasta fines del siglo XX (Ayala Mora 1998; Espinosa 1999). La disputa tuvo sus orígenes en tiempos coloniales y se institucionalizó con la Real Cédula de 1802 (Trazegnies 2013) en un contexto de extrema inseguridad para las regiones.

Luego, este fantasma del enemigo se reproducía en un sinnúmero de discursos, ideas, canciones, textos escolares y fenómenos de la cotidianidad que se creaban y difundían desde las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano (Samaniego 1999) y en los medios nacionales que buscaban transmitir a la ciudadanía las visiones nacionales de los antagonistas (Ortiz Brennan 1999). Así se reforzaba la enemistad y formaba una identidad ecuatoriana de víctima (Ayala Mora 1998), de país agredido y derrotado, de patriotismo, de la herida abierta y de "dolor de lo perdido" (Febres Cordero 2008, 22). En este contexto, la agenda y la teorización de la política exterior giraba en torno a la búsqueda de una solución a los problemas limítrofes con Perú; esa solución debería llevar

por contenido los intereses de Ecuador, como lo evidencia Francisco Carrión Mena (1989, 2010).

Consecuentemente, las autoridades postularon la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, por la forma en que lo fue firmado, y su inejecutabilidad debido a la falta de especificidad en las características hidrográficas de la frontera suroriental ecuatoriana con Perú, sobre todo en el sistema fluvial que conecta a los ríos Cenepa, Santiago y Zamora (Chiriboga 1988). La posición de Ecuador se constituyó en uno de los lineamientos centrales de la diplomacia, la seguridad y la política exterior a partir de 1942 (Carrión Mena 2010). Este discurso y la enemistad creciente azuzaban varios conflictos diplomáticos y militares en la frontera suroriental. Algunos, como los de 1981 y 1995, desembocaron en guerras.

Los factores que fomentaban una identidad de Ecuador como víctima, agredido y derrotado, y un imaginario construido sobre Perú como malo, agresivo y expansionista, cegaban a la ciudadanía de la posibilidad para encontrar elementos colectivos que ayudaran a identificar rutas para la solución del conflicto. Consecuentemente, ambos Estados y sus sociedades se comportaban como dos desconocidos que por años no llegaban a interactuar ni a concertar en un diálogo propositivo, peor a conciliar en torno a potenciales intereses compartidos.

Como resultado, un avance silencioso para la ocupación de los territorios del sur y oriente ecuatorianos había comenzado ya décadas anteriores. Esto se hizo por medio de programas entre civiles y militares para la inserción progresiva. Mientras tanto, el primer intento de salir de la anarquía internacional mediante la creación de una política colectiva para la paz internacional se veía derrumbar al disolverse la Liga de Naciones e iniciar la Segunda Guerra Mundial en Europa en 1938. Así, la ocupación peruana se concretizó en el contexto de un sistema internacional anárquico y de problemas territoriales que se han mantenido en la región durante la historia de vecindad. La invasión militar peruana de 1941 obligó a Ecuador a llegar a un acuerdo con Perú en 1942 con la firma del Protocolo de Río de Janeiro, para demarcar definitivamente las fronteras (Chiriboga 1988; Espinosa 1999).

El documento no solo se firmó como resultado de una acción violenta, sino en el contexto de la violencia y la creciente amenaza a la existencia de Ecuador, del continente y de la humanidad. El planteamiento

darwinista de la sobrevivencia del más fuerte se había apoderado de las organizaciones políticas en Europa y Asia Oriental. Con ello se fortalecía el nacionalismo que decimaba a la humanidad en Europa y que paulatinamente se expandía en zonas de influencia, sucesos que caracterizan la Segunda Guerra Mundial.

Con la firma del Protocolo no solo se dejaba a Ecuador lejos de alcanzar su ansioso deseo de mantener la soberanía en las regiones de acceso al río Amazonas. También profundizó más el imaginario de enemigo creado a lo largo de la historia sobre Perú y amenazaba la histórica identidad ecuatoriana de país amazónico. A pesar de la inseguridad y el anarquismo del sistema internacional, el Protocolo de Río de Janeiro había regulado el rol de países garantes en la demarcación de los límites definidos en el documento. Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos (EE. UU.) fungirían como dirimentes en disputas y desacuerdos que pudiesen surgir.

Mientras a nivel global la destrucción de Europa por la guerra había cesado y el planeta se convertía en dos zonas de influencia militar e ideológica, en América del Sur la demarcación fronteriza establecida por el Protocolo se había ejecutado en gran parte entre tensiones y sentimientos encontrados de Ecuador y Perú. Para fines de 1946, solo faltaba delimitar un tramo de aproximadamente 78 kilómetros en las confluencias de los ríos Zamora-Santiago y Cenepa en la región suroriental ecuatoriana, parte de la cordillera del Cóndor.

En 1947, durante el segundo gobierno de José María Velasco Ibarra, se paralizó la demarcación debido al informe de las tomas aerofotogramétricas de la región elaborado por el Servicio Geográfico de EE. UU. Fueron solicitadas por los dos Estados a causa de las tensiones y pretensiones, tanto de Ecuador como de Perú, por falta de congruencia entre el texto del Protocolo y las características hidrográficas de la región confirmadas por las tomas (Carrión 2010; Trazegniez 2013; Boza 2019).

El informe contribuyó también para que no se completara la demarcación. Se facilitó la creación de una posición militar y diplomática compartida por personalidades políticas, militares, diplomáticas y académicas de Ecuador que encontraban soporte en el derecho territorial ecuatoriano e internacional público para cuestionar la validez del Protocolo de Río de Janeiro (Tobar Donoso 1979; Chiriboga 1988; Carrión

2009). Así, la visión de la inejecutabilidad del instrumento en esta región se apoyó en el informe y fue posicionándose en el discurso político hasta que contribuyó para la declaración oficial de su inejecutabilidad en 1951, durante el gobierno de Galo Plaza.

Con esta posición, mayormente aceptada en la comunidad política del país, en 1960, el presidente Velasco Ibarra declaró la nulidad del Protocolo. Consecuentemente, la postura de inejecutabilidad del Protocolo en su totalidad se mantuvo hasta las negociaciones para la paz de Brasilia de 1998. Como resultado, esta perspectiva ecuatoriana reforzaba el imaginario sobre Perú como un enemigo, una amenaza latente e inminente.

De igual manera, al anunciar la nulidad del Protocolo, la validez y el rol de los garantes perdieron significado. Ecuador continuaría su lucha solitaria por la soberanía, integridad territorial y sobrevivencia en el contexto de un imaginario de inseguridad, amenaza y violencia interestatal que concuerda con la explicación realista de las RR. II.

En este contexto, las aspiraciones ecuatorianas comenzaron a transformarse en objetivos o lineamientos de política exterior. Los anhelos fueron azuzados por algunos políticos, militares y académicos quienes sostenían que el Protocolo de Río de Janeiro fue impuesto por las armas, que era una injusticia y una violación al derecho internacional público (García Velasco 1965; Tobar Donoso 1979).

Las posiciones realistas sobre el Protocolo se mantuvieron también en Perú que, por un lado, desconoció la posición ecuatoriana de nulidad y, por otro, limitó su política exterior con Ecuador a sostener que el documento habría solucionado la disputa territorial con su vecino. Posicionaba internacionalmente su postulado que no mantenía alguna disputa fronteriza con Ecuador (Boza 2019). A nivel nacional, creó y reforzó un imaginario sobre Ecuador de enemigo, agresor y fruto de un desmembramiento de su territorio histórico (Núñez Sánchez 1999).

Se puede concluir que, con la declaración oficial de nulidad del Protocolo por Ecuador, se planteó como objetivo o lineamiento central de su política exterior la recuperación de los territorios en cuestión. No obstante, este objetivo era cuestionable, dado que las opciones de la política exterior ecuatoriana para alcanzarlo se veían muy reducidas, debido al carácter anárquico del sistema internacional, la menor capacidad

militar del país con respecto a Perú y la vigorosa estrategia de la diplomacia peruana.

Además, ambas posiciones y sus subsecuentes rencillas diplomáticas y militares contribuyeron para construir imaginarios en las dos sociedades sobre la extensión territorial de los Estados y sobre el enemigo que cada uno había desarrollado por medio de varias estrategias (Ortiz Brennan 1999; Samaniego 1999; Espinosa 1999).

Al no terminar la demarcación fronteriza, se produjo una variedad de conflictos diplomáticos y enfrentamientos militares que se convirtieron en guerras entre los dos Estados en 1981 y 1995. En este contexto, la identidad ecuatoriana de víctima, agredido, invadido y reducido en su territorio, combinada con la profunda convicción de ser país amazónico, se intensificaba con ceremonias civiles y militares, diplomacia pública y discursos políticos que hacían referencia a una "herida abierta".[2] Este tipo de alusiones reforzaba el imaginario sobre Perú como agresor, usurpador e invasor creado a lo largo de la historia de Ecuador.

Las acciones de ambos Estados se desarrollaban en el contexto de una perspectiva realista que no favorecía la cooperación, la identificación de elementos identitarios compartidos y, por tanto, de intereses comunes.

El reto de transformar la indiferencia de Perú a un diálogo con Ecuador: el factor de la intersubjetividad

Mantener inconclusa la demarcación de la frontera por 57 años y plantearse la reversión del Protocolo desembocaron en constantes roces conflictivos, ya sea de carácter diplomático o militar, y puso a Ecuador en un callejón sin salida (Ayala Mora 1998, 175). Debido a los objetivos de política exterior de ambos países, se perdieron muchas vidas militares y civiles, se hicieron inversiones muy altas en armamento y se perdieron oportunidades para el desarrollo colectivo. También se imposibilitó el acercamiento entre estadistas o representantes de los Estados para discutir los desacuerdos limítrofes.

[2] Alusión que hacía el presidente León Febres Cordero al problema limítrofe.

Cuestionamientos a la posición ecuatoriana surgieron entre los círculos políticos que inicialmente lanzaron estos objetivos de política exterior. Varios años antes de la guerra de 1981, en una forma no oficial, el mismo Velasco Ibarra buscaría transformar el objetivo original de la política exterior ecuatoriana de revertir el Protocolo en un objetivo de construcción de paz que trajera dignidad y conservara la posibilidad de acceder libremente al Amazonas (Carrión 2008, 2009).

Esta reflexión fue producto de una concientización de las opciones o posibilidades reales de la política exterior ecuatoriana para llegar a un objetivo que de alguna manera fuera coherente con sus capacidades y las de su contraparte. La concientización de la realidad histórica y del momento era también una idea efímera que se perdía muy pronto en el discurso. Este hecho se debe a que a la sociedad ecuatoriana se le había contado sobre una realidad territorial histórica "sobredimensionada" (Ayala Mora 1998, 174), que no era evidente para todos los actores políticos del país de esos tiempos.

Además, la posibilidad de negociación estaba paralizada por la indiferencia peruana a Ecuador y porque no reconocía la posición de su vecino. Por tanto, habían congelado las posibilidades de negociación. Si bien se dieron interacciones desde el cuerpo diplomático de rango inferior y también entre los Ejércitos a partir de los 1970, la guerra de Paquisha en 1981 llevó a un estancamiento de las conversaciones bilaterales (Cordovez 2000).

El sistema internacional se había transformado por la creación y el rol de instituciones regionales y globales que ganaron protagonismo, donde Ecuador y Perú, así como otros Estados, expresarían sus posiciones, preocupaciones e intereses de política exterior. La Organización de Naciones Unidas (ONU) con sus diferentes órganos, la Organización de Estados Americanos (OEA), más tarde el Pacto Andino (1969), el Tratado de Cooperación Amazónica (1978) y, finalmente, el Grupo de Río (1986), con la adhesión de Ecuador en 1990, formaron un marco de interacción a nivel gubernamental entre los Estados beligerantes por ser miembros activos. Aunque no fue donde se construyó la solución definitiva para el asunto, estos espacios multilaterales ofrecían posibilidades de interacción entre actores de política exterior, tanto de Ecuador como de Perú, a diferentes niveles. Permiten identificar

diferencias, semejanzas y valores comunes entre actores. También, la interacción, ya sea por conflicto o por asuntos que incumben a las partes, hace posible resaltar la identidad de las mismas, sus diferencias y similitudes identitarias. Por tanto, se abre la posibilidad de entender al otro y construir intereses comunes (Wendt 1999).

Se puede decir entonces que, de alguna manera ya en los 1980 tanto las organizaciones internacionales globales como regionales jugaban un rol más preponderante para visionar una solución pacífica, al haber creado institucionalidad y promovido la interacción y cooperación en varios campos de la política multilateral entre estos Estados. Así, por ejemplo, durante el conflicto de 1981, o guerra de Paquisha, Ecuador solicitó la intervención del Consejo Permanente de la OEA que, hasta cierto punto, reestableció el rol de los países garantes al crear una Comisión Diplomática y una Comisión de Observación Militar compuestas por enviados de los cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y EE. UU. En contraposición a lo esperado de un Estado democrático con principios liberales, a partir de este acontecimiento, el mantenimiento de la visión realista y sobre todo la posición castrense del fin y objetivo central de la política exterior ecuatoriana había predominado. Como resultado, la solución del conflicto mediante acercamientos políticos y diplomáticos no se dio sino hasta muchos meses después (Carrión 2008).

Años más tarde, la necesidad de formar una región de mayor cooperación en el ámbito comercial internacional, tanto intra- como interregional, llevó a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), aun como Pacto Andino, a crear el Consejo Presidencial Andino que tendría, en mayo de 1990, su primera reunión en Machu Picchu. Justo antes de comenzar la nueva interacción presidencial de Ecuador y Perú en este formato, se proclamó la Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz y Seguridad de 1989. Perú y Ecuador llegaron a ratificar la Declaración; esto significó un paso importante en pos de un interés colectivo que no solo contenía el desarrollo del comercio y de una política exterior conjunta en este ámbito, sino también la construcción de paz entre los Estados miembros de la CAN.

En el contexto del Consejo Presidencial Andino, los presidentes de los dos países se reunieron siete veces hasta septiembre 1995. Además de los jefes de Estado, se reunieron los ministros de Relaciones Exteriores,

los consejeros y demás enviados a los diferentes órganos que conformaban el Consejo. Las reuniones permitieron un acercamiento y visitas, tanto a Perú como a Ecuador, para coordinar políticas que no se limitaban a la integración comercial, sino incluían la cooperación en la seguridad de los Estados, un asunto que principalmente para Perú era fundamental debido a la gran lucha que experimentaba con los grupos subversivos. Entonces, la paz como un objetivo no se limitaba a la paz entre Estados como política exterior, sino también como objetivo de política doméstica. Así el interés colectivo comenzó a ganar espacio en el discurso de los altos mandos de la política multilateral como un puente hacia la política bilateral.

El presidente ecuatoriano Rodrigo Borja empleó el contexto multilateral para llamar a una política bilateral por la paz cuando lanzó una propuesta en el seno de las Naciones Unidas en otoño del 1991. Dos eventos importantes la habían precedido, a nivel multilateral y bilateral, y demuestran el inicio de un cambio en los objetivos de política exterior ecuatoriana en pos de la paz con Perú.

A nivel bilateral surgió un agravamiento de la relación entre los dos países como resultado de la alteración de los hitos y las incursiones militares de Ecuador y Perú en la zona no delimitada entre enero y agosto de 1991. Estos acontecimientos por poco terminaron en un enfrentamiento militar, pero se resolvieron con el llamado Pacto de Caballeros. Para este evento, Ecuador había informado a Brasil, como miembro de los países garantes, y así mantenía viviente este rol creado en 1942 y reactivado después de la guerra de Paquisha en 1991.

A nivel multilateral los presidentes ecuatoriano y peruano se reunieron por primera vez durante el Consejo Presidencial Andino en septiembre de 1991 en Machu Picchu. Este segundo evento se puede interpretar como una oportunidad de interacción a varios niveles para identificar objetivos comunes. La construcción de la paz estaba ya puesta en los objetivos de este organismo.

Rodrigo Borja, además de comenzar una interacción directa con el presidente peruano durante el Consejo Presidencial Andino, había vivido en Lima parte de su niñez. Buscaba encontrar fórmulas para restablecer la política exterior construyendo puentes de amistad no solo con Perú, sino a nivel global. Para ello consideraba central un acuerdo

con el vecino al sur sobre el problema limítrofe. Consecuentemente, su propuesta del arbitraje papal, pronunciada en la Asamblea General de la Naciones Unidas en septiembre de 1991, contenía el mensaje de una política exterior renovada y, sobre todo, de buscar la solución pacífica del conflicto (Carrión 2008).

El contexto internacional del pronunciamiento y la invitación a construir la paz puso presión a Perú y a su presidente Alberto Fujimori. Ya había interactuado pocos días antes con Rodrigo Borja quien le había pedido a su contraparte que reconociera su interés común: la solución definitiva del conflicto. El inicio de dicho reconocimiento por parte de Perú se evidenció en tres eventos sucedidos a continuación de la propuesta expresada en las Naciones Unidas. El primero fue la comunicación enviada por el presidente Fujimori a Rodrigo Borja, en noviembre de 1991, con la que reconocía el problema conjunto y la necesidad de solución. Para ello hacía extensiva una propuesta de amistad, cooperación e integración como base para llegar a la paz. El segundo se enmarcó en la reunión del Grupo de Río en Cartagena, Colombia, en diciembre de 1991, uno de los primeros encuentros entre los presidentes ecuatoriano y peruano para abordar el problema limítrofe. El tercer evento complementó este diálogo político de Cartagena por medio de la invitación del presidente Borja a su contraparte y la primera visita oficial de un mandatario peruano, el presidente Fujimori, a Ecuador en enero de 1992 (Cordovez 2000). La presentación de la contrapropuesta de Fujimori en Quito marcaría definitivamente un cambio en la forma de llegar a un acuerdo entre los dos Estados y la transformación de una política exterior basada en la paz por medio de la fuerza a la paz por medio de la negociación. Esta situación permite identificar elementos de una identidad colectiva que terminan influyendo en la construcción de un interés común (Finnemore 1996).

Fujimori, en su propuesta, proponía culminar la demarcación faltante que estableció el Protocolo de Río de 1942 de manera pacífica y garantizando el sexto artículo que señalaba: "El Ecuador gozará, para la navegación en el Amazonas, y sus afluentes septentrionales, de las mismas concesiones de que gozan Brasil y Colombia, más aquellas que fueran convenidas en un Tratado de Comercio y Navegación destinada a facilitar la navegación libre y gratuita en los referidos ríos". Ya se

ha indicado que la salida soberana al Amazonas, por considerarse un país históricamente amazónico, ha constituido un elemento central de la identidad ecuatoriana. Además, el Protocolo hacía referencia a objetivos con intereses compartidos, como la integración fronteriza para el desarrollo de los pueblos adyacentes en condiciones de pobreza y subdesarrollo en ambos Estados.

Finalmente, se buscaba que los integrantes de la Comisión formada por los países garantes fueran los encargados de dirimir el conflicto, como lo decía el Protocolo, y, si era necesario, con el apoyo técnico de expertos del Vaticano. Con ello, también se reconocía nuevamente el rol de los garantes para la construcción de la paz. Así, la política exterior bilateral en este ámbito cobraba interés de ser transformada: en vez de bases netamente realistas, se buscarían la cooperación y los intereses comunes.

Los eventos de política exterior, como el conflicto con Perú, no solo están vinculados a factores internacionales sistémicos, como los ya mencionados, sino también a factores domésticos (Beach 2012). Ambos países han experimentado problemas similares de subdesarrollo –alto índice de pobreza, alto endeudamiento extranjero– y tienen poblaciones con principios religiosos y una simbiosis de culturas y etnias muy similares.

En Ecuador, justamente en los primeros años de acercamiento con Perú, el presidente Rodrigo Borja tenía que atender una de las revueltas indígenas más significativas de la historia. Por siglos, las nacionalidades buscaban la reivindicación de sus derechos ciudadanos e inclusión en todos los ámbitos de la sociedad, la política, la planificación para el desarrollo, entre otros. Se evidenciaba entonces un cuestionamiento a la identidad nacional de Ecuador como principio que por su naturaleza es controversial para la construcción del interés nacional y consecuentemente para la construcción de la política exterior (Hill 2013).

En este contexto doméstico, el presidente Borja tuvo que emplear las Fuerzas Armadas para controlar las revueltas, que comenzaron a fines de los 1980 y permanecieron durante su gobierno. Al mismo tiempo, el Ejército ecuatoriano buscaba mantener vigente su visión sobre el conflicto fronterizo en una estricta coherencia con su doctrina que se basaba en una visión realista: de la amenaza, el conflicto y el dominio

(Andrade 2021). La doctrina del Ejército peruano no difería de la doctrina basada en el realismo, pero enfrentaba otros serios problemas de seguridad interna que incluían la lucha contra los grupos subversivos como Sendero Luminoso. Entonces, a pesar del esfuerzo realizado por los presidentes, era extremamente difícil negociar en un ambiente de paz, amistad y cooperación.

Factores racionales y elementos identitarios colectivos en la construcción de la paz con Perú

La primera parte de esta sección hace referencia a los factores racionales en el contexto histórico y la segunda se centra en los identitarios como palancas para asegurar la firma de la paz. El intento inicial de los mandatarios de Ecuador y Perú para establecer una negociación permitió identificar intereses comunes, como programas conjuntos para desarrollar e integrar la frontera o crear mecanismos para fomentar la confianza en el ámbito de seguridad, entre otros. Pero el 13 de marzo de 1992, la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores de Ecuador se pronunció sobre la contrapropuesta peruana. Sus palabras demostraron que el objetivo de política exterior, basada en la nulidad del Protocolo y el interés ecuatoriano de tener control soberano de territorios directamente adyacentes a la salida al Amazonas, aún no había sido formalmente replanteado. El dictamen de la Junta, que no fue publicado ni transmitido a Perú, subrayaba que la contrapropuesta peruana "no satisface los intereses nacionales" y que se buscaba negociaciones que "[contemplen] los altos intereses del país y el imperativo nacional de obtener una salida territorial soberana al Amazonas" (Carrión 2008, 70).

La transición a una negociación se había paralizado, primero por la falta de respuesta por parte de Ecuador a la contrapropuesta peruana. Segundo, se interrumpió por la ruptura de la institucionalidad del Estado por el presidente de Perú solo a un mes de este dictamen. La disolución del Parlamento de una forma inconstitucional, con tintes dictatoriales y con el apoyo del Ejército, profundizó la crisis interna peruana y el consecuente proceso de restablecimiento del régimen legal hasta abril del 2005. Este proceso mantuvo a Fujimori en el poder y

entretuvo al país vecino en la búsqueda de soluciones para este y otros problemas domésticos, como la lucha contra los grupos subversivos, el narcotráfico, el restablecimiento de la economía y la recuperación de su imagen a nivel internacional.

Además, Ecuador se encontraba en el proceso electoral y la transición del mandatario presidencial en los siguientes meses. A pesar de la situación interna de Perú y de la falta de respuesta ecuatoriana a su contrapropuesta, el 10 de agosto de 1992, el presidente Alberto Fujimori asistió a la investidura del presidente Sixto Durán Ballén, un evento nunca antes visto en la relación Ecuador-Perú y que pregonaba que se podría llegar a una pronta negociación pacífica. La cordialidad y la perspectiva planteada por Borja se mantuvieron al inicio del nuevo gobierno; parecían consolidarse con una reunión no oficial de los presidentes en Bahía de Caráquez.

No obstante, esta visita estancó el proceso debido a la forma de interpretarla por los medios de comunicación, el desacertado manejo de la política (Herz y Pontes Nogueira 2002) y una desafortunada declaración realizada por Durán Ballén que llevó al presidente Fujimori a regresar a la política exterior inicial peruana de indiferencia y desconocimiento del diferendo (Carrión 2008). Por otro lado, en el sector geográfico del conflicto, los roces entre patrullas de los dos Estados se mantenían debido a la convicción sobre el derecho a un control soberano de territorios que tanto Ecuador como Perú lo veían como suyos debido a la falta de demarcación fronteriza (Suárez 2001).

Por tanto, y como se mencionó, en el campo castrense la doctrina militar realista predominaba, sobre todo en este asunto. Se construyeron puestos de vigilancia y se realizaron incursiones constantes de los dos Ejércitos en las áreas no delimitadas, sobre todo desde septiembre de 1994. Estos factores explican el surgimiento del último conflicto armado en la región del Alto Cenepa que duró desde fines de enero a fines de febrero de 1995 y forzó a Ecuador a cambiar su objetivo de política exterior bilateral en el contexto del diferendo fronterizo con Perú (Carrión 2020).

Desde la perspectiva del actor racional, la propuesta de política exterior ecuatoriana de revertir el Protocolo al declararlo nulo era ilusorio e irreal, dado que esos territorios habían estado ya por varias décadas bajo

el control de Perú. Ecuador no ejercía ninguna autoridad sobre ellos y, en el campo internacional, no tenía apoyo suficiente a este planteamiento (Carrión 2020).[3]

Otro factor importante que explica por qué se cambió el objetivo de la política exterior ecuatoriana es el hecho de que, durante el mes del conflicto armado, Ecuador había confirmado los movimientos de las fuerzas militares peruanas hacia las demás zonas fronterizas que denotaban una amenaza que podría devenir en una guerra total (Carrión 2008). Esto comprometió al presidente Sixto Durán Ballén a llamar a los embajadores de los países garantes del Protocolo para solicitar la cooperación de sus gobiernos. Esta acción, por un lado, significó un reconocimiento de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro. Por otro, develó que era necesario replantear el objetivo de política exterior ecuatoriana. Además, fue un indicio claro de pacificación del conflicto y búsqueda de una salida, "porque activó el mecanismo de solución previsto en el tratado" (Ponce Vivanco 2019, 39).

Además, la continuación de la guerra para llegar al objetivo de revertir el Protocolo de Río de Janeiro no fue considerada como una opción racional de política exterior en esas circunstancias. Pocos años antes Rodrigo Borja y el mismo Fujimori habían ya planteado la posibilidad de una negociación, aunque no se acordó en qué contexto.

Otros factores se involucraron en esta etapa de transición, como la contrapropuesta de Perú enmarcada en lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro. Además, se conocía la superior capacidad militar de Perú y la poderosa influencia del cuerpo castrense peruano en la toma de decisiones sobre este asunto.

En tal sentido, la decisión del Consejo de Seguridad ecuatoriano de sugerir al presidente Durán Ballén a desistir del objetivo de la política exterior y reconocer la vigencia del Protocolo para hacer el llamado formal a los garantes, el 25 de enero de 1995, para que dirimieran en el conflicto tenía una base racional. Entonces, se puede considerar a este como el acto inicial que permitiera cambiar el objetivo ecuatoriano de la nulidad del Protocolo a la construcción y alcance de la paz firmada en Brasilia, el 26 de octubre de 1998 (Espinosa 1999).

[3] Ayala Lasso, entrevista por WhatsApp, 20 de julio de 2020.

Consecuentemente, las acciones siguientes para transmitir ese objetivo a su contraparte tienen un contenido racional, como el requerimiento de cese al fuego y la Declaración de Paz de Itamaraty, Brasilia, del 17 de febrero de 1995, aunque estos actos ya se desarrollaron en el contexto de intervención internacional de los garantes del Protocolo.

Con la Declaración se comprometía a los dos Estados beligerantes a centrarse no en las dificultades, no en las discordias y desacuerdos, sino más bien en las posibilidades de cooperación, beneficios, paz y más factores en común que permitieran llegar a un acuerdo. Con ello se estaba transcendiendo de una cultura de violencia y amenaza a una cultura de cooperación en la que los actores podían encontrar sus elementos identitarios compartidos y construir intereses colectivos, como sugiere Wendt (1999).

Finalmente, dado que el nuevo objetivo de la política exterior en el momento de la guerra era la paz, el conflicto no se podía solucionar por la fuerza. Entonces, se veía necesario "cambiar la relación bilateral del conflicto a la cooperación" (Popolizio 2019, 11), como ya se había reflexionado tres años antes y que los pueblos ya habían entendido. Consecuentemente, para retomar la idea de una negociación pacífica era "preciso contar con el apoyo de los anhelos de paz de los pueblos de Perú y Ecuador. Sus deseos de vivir en paz fueron cruciales para vencer la desconfianza, la animosidad y la amenaza" (Popolizio 2019, 12). Para ello, las reuniones y debates en los medios y la academia de los dos países resultaron fundamentales.

Además, los resultados de la batalla del Alto Cenepa, en términos numéricos de pérdidas de soldados y material militar, se habían inclinado a favor del Ejército ecuatoriano (Carrión 2008), aunque en términos socio-económicos se habían deteriorado para las sociedades de ambos países. Pero el mantenimiento de los puestos defendidos por el Ejército de Ecuador significó una victoria que permitió reconstruir su identidad de un Estado derrotado a uno victorioso, y que le devolvió al país "la capacidad psicológica para negociar".[4]

Con estos eventos, se rompió el mito de lo desconocido, la amenaza y la dominación. Las visitas realizadas por Fujimori a Ecuador y las

[4] Ayala Lasso, entrevista por WhatsApp, 20 de julio de 2020.

respectivas propuestas y contrapropuestas de Borja y Fujimori habían demostrado también una alternativa al uso de la fuerza. Pero la paz como objetivo final de una nueva política exterior bilateral requería que se cambiara una cultura de violencia por una de paz.

Para ello, se resaltan también los elementos identitarios como factores explicativos que corroboraron la construcción y firma de la paz. Primero, el lenguaje de resentimiento y enemigo acérrimo, como en los años posteriores a la guerra del 1941, se había venido modificando desde los años 1970,[5] como varios discursos de presidentes y cancilleres ante la ONU y OEA lo demuestran.

También lo demuestra el Acta Presidencial de Brasilia, del 26 de octubre de 1998, en cuyo primer artículo se subraya que los tomadores de decisiones

> expresan su convencimiento acerca de la histórica trascendencia que, para el desarrollo y bienestar de los pueblos hermanos del Ecuador y del Perú, tienen los entendimientos alcanzados entre ambos Gobiernos. Con ellos culmina el proceso de conversaciones sustantivas previsto en la Declaración de Paz de Itamaraty del 17 de febrero de 1995 y se da término, en forma global y definitiva, a las discrepancias entre las dos Repúblicas de manera que, sobre la base de sus raíces comunes, ambas Naciones se proyectan hacia un promisorio futuro de cooperación y mutuo beneficio.

Otros documentos que forman parte de este proceso demuestran que los elementos culturales e identitarios comunes han servido de apoyo para llegar a señalar un interés colectivo durante la negociación de la paz. Por ejemplo, este punto se plasma en el Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, firmado el 26 de octubre de 1998 en Brasilia. Aquí se resalta que los gobiernos de los dos Estados han convenido suscribir este acuerdo, "recogiendo la aspiración de ambos pueblos de que sus relaciones se desarrollen de modo permanente en un clima de paz, concordia, entendimiento y cooperación que permita potenciar el rico y diverso caudal de tradición,

[5] Alejandro Suárez, entrevista por Zoom, 16 de julio 2020, sobre el proceso de paz con Perú.

historia, cultura y recursos que los une" (Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad 1998, Considerandos).

Esta historia compartida, la condición de haber pertenecido, primero a un mismo imperio bajo el dominio incaico, luego, haber experimentado la conquista y dominio español y, finalmente, un conjunto de escaramuzas para la independencia, se recoge de alguna manera en estos documentos. Como resultado de estos eventos emergieron además culturas semejantes, lenguajes, un mestizaje y principios religiosos profundamente compartidos por ecuatorianos y peruanos que, en términos de la negociación en los últimos tramos, sirvieron de mucho apoyo (Trazegnies 2018).

El conflicto y la convicción de sus gobernantes lo habían opacado, disminuido y limitado hasta el punto de convencer a sus sociedades de que eran seres desconocidos y hasta enemigos. Por el contrario, los dos Estados se interconectan, cultural y religiosamente. Estos factores fueron centrales durante los últimos días de las negociaciones y conversaciones con el presidente Jamil Mahuad y el ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Fernando de Trazegnies, jefe del equipo peruano de negociación (Trazegnies 2018).

Los elementos identitarios compartidos pudieron ser reconocidos y formalmente incorporados en estos documentos históricos solo después de tres años, ocho meses y once días de negociaciones desde la Declaración de Paz de Itamaraty, el 17 de febrero de 1995, con la que se declaró el cese al fuego y se expresó el compromiso de negociar. El trayecto incluyó dos fases de conversaciones de los equipos negociadores de alto rango, con la participación de un gran número de actores de ambos Estados y con una variedad de altibajos, que forzaron finalmente una participación directa de los presidentes y fue conocida como la diplomacia presidencial. En este contexto, el presidente Jamil Mahuad y el presidente Alberto Fujimori se reunieron 10 veces desde el 15 de agosto hasta el 26 de octubre de 1998 y obviaron la reconocida influencia de militares y políticos radicales de los dos países.

En el caso ecuatoriano, fueron cuatro gobiernos (Sixto Durán Ballén, Abdalá Bucaram Ortiz, Fabián Alarcón y Jamil Mahuad) que tuvieron por lo menos un encuentro con su contraparte peruana, el presidente Fujimori. La inestabilidad política y los cambios del gobierno ecuatoriano,

en condiciones cuestionables desde la democracia, afectaron el proceso. No obstante, la predisposición de los presidentes para mantenerlo vivo fue evidente y transmitió cierto grado de confianza también a Perú. Tal tendencia se confirmó mediante la primera visita formal de un presidente ecuatoriano a Perú, realizada por Abdalá Bucaram en enero de 1997, y por la inmediata aceptación de Mahuad a la primera invitación de Fujimori a la reunión en Asunción en agosto de 1998.

Lo descrito hizo posible que se cimentara la paz y que se llegara a acuerdos para mantenerla, fortalecerla y construir un futuro común. Este se construyó finalmente en cuatro comisiones y un grupo especial de trabajo conformados por equipos enviados por las dos partes y bajo la coordinación de los ministros de Relaciones Exteriores. Aunque no todas las negociaciones fueron del todo exitosas, de ellas emergieron el Tratado de Comercio y Navegación (Comisión 1); el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza (Comisión 2); la Fijación en el Terreno de Frontera Terrestre Común (Comisión 3); el Acuerdo de Constitución de la Comisión Ecuatoriana-Peruana sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad (Comisión 4); y el Acuerdo de Bases sobre el Canal de Zarumilla y el Reglamento para la Administración del Canal de Zarumilla y la Utilización de sus Aguas (Grupo Especial de Trabajo sobre el Canal de Zarumilla).

Conclusiones

El propósito central con este capítulo consistió en encontrar explicaciones para el cambio de objetivos de la política exterior ecuatoriana en el contexto del conflicto limítrofe con Perú y el proceso de negociación que se cerró con el Tratado de Paz de Brasilia, el 26 de octubre de 1998. El enfoque de APE empleado para la investigación fue el evaluativo de política exterior combinado con elementos del APE constructivista. Consecuentemente, se buscó hallar factores racionales, intersubjetivos e identitarios que explicaran la transición de objetivos realistas de política exterior de Ecuador, esto es, revertir lo establecido por el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 –con el que se cercenó el territorio ecuatoriano a favor de Perú– a objetivos de cooperación y paz, con los que se pudieran construir intereses comunes.

Entre los factores explicativos identificados sobresale la concientización de los actores políticos ecuatorianos en cuanto a la posesión peruana permanente de los territorios aludidos por más de cinco décadas. Ecuador no tenía presencia de autoridad competente, ni otro tipo de influencia en los territorios por la propuesta de nulidad del Protocolo. Por tanto, el objetivo de política exterior de revertirlo no estaba considerado dentro de los parámetros reales ni de la política ni del poder militar. En el ámbito político, Ecuador contaba con un apoyo internacional muy pobre para sostener su tesis de nulidad. Militarmente, recuperó su dignidad al haber mantenido las posiciones en la guerra del Alto Cenepa y haber hecho prevalecer su rol de defender el interés nacional.

No obstante, estuvo presente la amenaza de una guerra total con Perú. En términos numéricos y de capacidad militar, la nación peruana ha sido siempre mucho más poderosa que Ecuador. En este contexto, la opción clásica de política exterior ecuatoriana se veía limitada. Estos factores colaboraron para que el Estado cambiara la política exterior del conflicto por una política exterior de negociación y cooperación.

Los elementos constructivistas que mejor explican este cambio de política exterior son la racionalidad y la intersubjetividad. La interacción y el diálogo presidenciales que comenzaron entre Rodrigo Borja y Alberto Fujimori, y luego con los demás presidentes, ya sea en el contexto multilateral o el bilateral, se evidencian como fundamentales. Particularmente centrales fueron los dos meses y medio de interacción y las diez reuniones de los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori, desde el 15 de agosto en Asunción del Paraguay hasta la firma de la paz el 26 de octubre de 1998 en Brasilia.

También las reuniones de las comisiones durante la segunda etapa de negociación se pueden considerar importantes, porque permitieron resaltar factores identitarios y de interés común. Así, el APE constructivista se demuestra como un enfoque apropiado para explicar este caso.

Antes de culminar, es válido añadir que prevaleció el nuevo objetivo de política exterior ecuatoriana: la cooperación y la paz. No se alcanzó el objetivo original de revertir lo establecido por el Protocolo, pero se aseguró el libre acceso, comercio y navegación en el Amazonas y sus afluentes. Con ello se ha mantenido un elemento central de la identidad de Ecuador como un país amazónico. Finalmente, este proceso no solo

permitió alcanzar la paz, sino también identificar intereses comunes y construir proyectos colectivos que se enmarcaron en los tratados, acuerdos y proyectos colectivos derivados del Tratado de Brasilia.

Referencias

Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. 1998. Brasilia, 26 de octubre. https://bit.ly/3SSVMtg

Andrade, Miguel. 2021. "Doctrina y estructura militar ecuatoriana: De cara o de espaldas a las amenazas del siglo XXI". *Urvio: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 29 (1): 109-121. https://doi.org/10.17141/urvio.29.2021.4322

Ayala Mora, Enrique. 2000. "Ecuador sufre una crisis de identidad". En *Controversia. Ecuador hoy: Cien miradas*, editado por Milagros Aguirre, 174-176. Quito: FLACSO Ecuador / *El Comercio*.

Beach, Derek. 2012. *Analyzing Foreign Policy.* Nueva York: Palgrave Macmillan.

Beach, Derek, y Rasmus Pedersen. 2016. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines.* Michigan: The University of Michigan Press.

Boza, José. 2019. "Una mirada retrospectiva al proceso de negociación entre el Perú y el Ecuador". En *El Proceso de negociaciones entre Perú y Ecuador (1995-1998) y los 20 años de acuerdo de paz de Brasilia*, compilado por Fabián Novak, Sandra Namihas y José Boza, 13-36. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Ministerio de Relaciones Exteriores / Konrad Adenauer Stiftung.

Carrión Mena, Francisco. 1989. *Política exterior del Ecuador: Evolución, teoría y práctica*. Quito: Editorial Universitaria.

— 2008. *La paz por dentro. Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación.* Quito: Dinediciones.

— 2009. "El conflicto limítrofe con Perú como eje ordenador de la política exterior ecuatoriana (1942-1998)". En *Ecuador: Relaciones internacionales a la luz del bicentenario*, compilado por Beatriz Cepeda, 233-264. Quito: FLACSO Ecuador / AECID / Secretaría General Iberoamericana.

Checkel, Jeffrey. 1998. "The Constructivist Turn in International Relations Theory". *World Politics* 50 (2): 324-348. doi:10.1017/S0043887100008133

Chiriboga, Álvaro.1988. *El Protocolo de Río de Janeiro: Estudio sobre la revisión, nulidad, inejecutabilidad, transacción honrosa o mantenimiento de la herida abierta. Solución al problema territorial ecuatoriano-peruano.* Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Cordovez, Diego. 2000. *Nuestra propuesta inconclusa. Ecuador-Perú: Del inmovilismo al acuerdo de Brasilia.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.

Dessler, David. 1989. "What's at stake in the agent-structure debate?" *International Organization* 43 (3): 441-473. doi:10.1017/S0020818300032999

Espinosa, Carlos. 1999. "La negociación como terapia: Memoria, identidad y honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú". En *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y del conflicto*, editado por Adrián Bonilla, 111-138. Quito: FLACSO Ecuador.

Febres Cordero, Francisco. 2008. "Prólogo". En *La paz por dentro: Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*, editado por Francisco Carrión Mena, 22-24. Quito: Dinediciones.

Finnemore, Martha. 1996. *National Interest in International Society*. Nueva York: Cornell University Press.

Fierke, K. M. 2010. "Constructivism". En *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. 2.ª ed., editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 177-194. Oxford: Oxford University Press.

Flockhart, Trine. 2012. "Constructivism and foreign policy". En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. 2.ª ed., editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 78-92. Nueva York: Oxford University Press.

García Velasco, Rafael. 1965. *El problema territorial ecuatoriano.* Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.

Herz, Mónica, y João Pontes Nogueira. 2002. *Ecuador vs. Peru: Peace Making Amid Rivalry*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Hill, Christopher. 2013. *The National Interest in Question: Foreign Policy in Multicultural Societies*. Nueva York: Oxford University Press.

Hollis, Martin, y Steve Smith. 1991. *Explaining and understanding international relations.* Oxford: Clarendon Press.

Jarvis, Darryl. 2002. "Towards an Understanding of the Third Debate: International Relations in the New Millenium". En *International Relations and the "Third Debate": Postmodernism and Its Critics*, editado por Darryl Jervis, 1-13. Londres: Prager.

Kratochwil, Friedrich. 1989. *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs.* Cambridge: Cambridge University Press.

Kratochwil, Friedrich, y John, Ruggie. 1986. "International organization: A state of the art on the art of the state". *International Organization* 40 (4): 753-775. doi:10.1017/S0020818300027363

Kubálková, Vendulka. 2001. "Foreign policy, international politics and constructivism". En *Foreign policy in a constructed world*, editado por Vendulka Kubálková, 15-37. Londres: Routledge.

Kowert, Paul. 2001. "Toward a constructivist theory of foreign policy". En *Foreign Policy in a constructed world*, editado por Vendulka Kubálková, 265-287. Londres: Routledge.

Morin, Jean-Frédéric, y Jonathan Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis: A Toolbox.* Quebec: Palgrave Mcmillan.

Núñez Sánchez, Jorge. 1999. "La imagen nacional de Ecuador y Perú en su historia". En *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y del conflicto*, editado por Adrián Bonilla, 153-168. Quito: FLACSO Ecuador.

Onuf, Nicholas. 1989. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations.* Columbia: University of South Carolina Press.

Ortiz Brennan, Benjamin. 1999. "La prensa durante la guerra y en la formación de los paradigmas nacionales". En *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y del conflicto*, editado por Adrián Bonilla, 191-202. Quito: FLACSO Ecuador.

Ponce Vivanco, Eduardo. 2019. "'La guerra por la paz' (y el comienzo de una reconciliación tardía)". En *El proceso de negociaciones entre Perú y Ecuador (1995-1998) y los 20 años del acuerdo de paz de Brasilia*, compilado por Fabián Novak, Sandra Namihas y José Boza, 37-52. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Ministerio de Relaciones Exteriores / Konrad Adenauer Stiftung.

Popolizio, Néstor. 2019. "Presentación". En *El proceso de negociaciones entre Perú y Ecuador (1995-1998) y los 20 años del acuerdo de paz de Brasilia*, compilado por Fabián Novak, Sandra Namihas y José Boza, 9-13. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Ministerio de Relaciones Exteriores / Konrad Adenauer Stiftung.

Samaniego, Juan. 1999. "El conflicto territorial Ecuador-Perú en la cotidianidad y los textos escolares: El caso ecuatoriano". En *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y del conflicto*, editado por Adrián Bonilla, 283-292. Quito: FLACSO Ecuador.

Suárez, Alejandro. 2001. "Los acuerdos de paz con el Perú y la extensión territorial del Ecuador". *Afese* 37: 24-29.

Tobar Donoso, Julio. 1979. *Derecho territorial ecuatoriano*. Quito: Artes Gráficas.

Trazegnies, Fernando de. 2013. "El camino de la paz". *Themis: Revista de Derecho* 63: 51-64. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8989.

— 2018. "El rol de la diplomacia en la relación entre Perú y Ecuador". Mesa 1. Presentación en el conversatorio *Perú-Ecuador. A 20 años del acuerdo de paz de 1998*. Centro Cultural PUCP, Pontificia Universidad Católica del Perú, 11 de octubre.

Viotti, Paul, y Marco Kauppi. 2012. *International Relations Theory*. Londres: Pearson Education.

Weldes, Jutta. 1996. "Constructing National Interests". *European Journal of International Relations* 2 (3): 275-318. doi:10.1177/1354066196002003001

Wendt, Alexander. 1987. "The agent-structured problem in international relations theory". *International Organization* 41 (3): 335-370. doi:10.1017/S002081830002751X

— 1999. *Social Theory of International Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Yunus, Mohammad. 2003. *Foreign Policy: A Theoretical Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Zehfuss, Maja. 2002. *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality.* Cambridge: Cambridge University Press.

Capítulo 10
Los aportes del realismo neoclásico al análisis de política exterior. La política exterior de Uruguay frente a la crisis en Venezuela, 2015-2020

Carlos Luján y Camilo López Burian

Introducción

En este capítulo se presenta el análisis de una política exterior desde la perspectiva realista. Para comenzar, se explicarán los aportes de las teorías realistas de las RR. II. a la investigación en política exterior en general y la centralidad de sus distintas corrientes en dicho análisis. Segundo, se examinará la elaboración metodológica del problema desarrollado mediante la mirada del realismo desde un acercamiento racionalista de las RR. II. Finalmente, consta el estudio de caso sobre la política exterior de Uruguay como producto (su orientación) y como proceso (su formulación de políticas), frente a la crisis de Venezuela durante el período 2015-2020; una concreción empírica de la metodología de investigación. En este caso específico, los lentes teóricos utilizados en el análisis son los del realismo neoclásico desarrollado en el siglo XXI. El abordaje metodológico fue de tipo cualitativo; se utilizaron técnicas de recolección, procesamiento y análisis a partir de diferentes fuentes: documentos inéditos, datos secundarios, prensa y entrevistas en profundidad a actores clave y otros informantes.

Con los resultados del estudio empírico y su interpretación teórica se sugiere que la orientación de la política exterior uruguaya frente a la crisis venezolana no es dicotómica. Teóricamente, tal orientación puede asumir diversos valores ordenados en el eje que tiene por polos al gobierno y la oposición, a saber: apoyo a una intervención militar

extranjera; reconocimiento de Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela; énfasis en el pedido de elecciones y ayuda humanitaria a Venezuela; neutralidad estricta; apoyo diplomático al gobierno de Nicolás Maduro; convalidación del apoyo militar externo al régimen de Maduro. Ha operado en la construcción de la política exterior uruguaya una combinación de factores sistémicos regionales e internacionales y factores domésticos. Estos últimos incluyen las percepciones de los tomadores de decisión, la cultura estratégica de personal político y diplomático, las relaciones Estado-sociedad y una institucionalidad muy robusta. Como resultado, la orientación de la política exterior adoptada finalmente oscila entre dos posturas ubicadas en el centro de posibilidades: la neutralidad, por un lado, y el reclamo de elecciones democráticas en Venezuela junto con el apoyo humanitario internacional sin banderías, por el otro.

El marco teórico

Con cuatro preguntas se estructura el recorrido por esta sección, mostrando la articulación que el diseño de investigación tiene con la teoría. El tema de investigación se define a partir de un lenguaje conceptual específico que depende de las elecciones teóricas. De esta forma los conceptos, que aclaran y estructuran la aproximación al asunto que se investiga, dan el marco para las preguntas de investigación. Se pregunta sobre lo que se ve y esto depende de los lentes teóricos que se escogen; las hipótesis son las respuestas que entrañan la lógica del esquema teórico que se adopta.

¿Qué aspecto de la política exterior de un país se quiere conocer? El tema de investigación, la definición conceptual

Un repaso por las teorías de las RR. II. muestra que el estudio de la política exterior de las grandes potencias en un mundo anárquico constituye un tema central del realismo clásico (Jackson y Sørensen 2018, 353, 355-359). Ello se aprecia, desde la década de 1930, en trabajos como los de Edward Carr (1939) y en el libro más importante del realismo clásico: *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, de Hans

Morgenthau (1948). Dos décadas más tarde, otro alemán, John Herz, publicaba *Political Realism and Political Idealism* (1951); con este libro introdujo el dilema de la seguridad, que continua vigente en uno de los debates actuales del realismo. A estos textos clave, se suma otra pieza fundamental, *Paix et guerre: Entre les nations* (1962), la gran y fecunda obra escrita por el francés Raymond Aron. El denominador común de los trabajos citados es poner en el centro la dimensión político-estratégica: la alta política es la que "verdaderamente" importa –fuertemente vinculada a los temas militares–, no la baja política abocada a la economía y otras áreas del acontecer internacional.

Dicha preocupación sufrió un desplazamiento con el desarrollo, a fines de los años setenta y el inicio de los ochenta, del realismo estructural o neorrealismo. Este enfoque se centra en describir, de manera metódica, el desarrollo del sistema internacional –su estabilidad o cambio– o incluso en predecir su devenir. Dos autores realistas estructurales, Kenneth Waltz, con su obra *Theory of International Politics* (1979), y Robert Gilpin, con *War and Change in World Politics* (1981) y *The Political Economy of International Relations* (1987), mostraron estar más preocupados por los aspectos sistémicos de la política internacional y la construcción de los equilibrios de poder que por los factores domésticos que influyen o generan una determinada política exterior.

En su gran mayoría, los teóricos agrupables bajo la etiqueta general del realismo, al abocarse al análisis de política exterior, reconocen la anarquía como principio ordenador del sistema y asumen la centralidad del Estado en la política exterior de un país. A la vez, colocan los factores sistémicos como los aspectos claves para explicar las políticas exteriores. Otros teóricos, como los agrupables bajo las etiquetas de teorías e institucionalistas liberales (Mingst 2006), las de tipo radical-crítico y las constructivistas (Mingst 2006), han trabajado de una forma más metódica el vínculo y la interacción entre factores sistémicos y domésticos. De esta manera, brindan herramientas que se pueden usar en teorías de las RR. II. para el análisis de política exterior.

En este sentido, un aporte significativo es el trabajo de Juliet Kaarbo (2015), donde se destaca la inclusión de factores domésticos a la hora de explicar la política exterior como parte del desarrollo de las teorías de las RR. II., especialmente en algunos de los planteos constructivistas,

liberales y realistas neoclásicos. Estos últimos protagonizan un regreso al realismo primigenio, que se produjo en las postrimerías del siglo XX y los comienzos del siglo XXI cuando Gideon Rose escribió "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy" (1998), y Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro publicaron *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (2009) y *Neoclassical Realist Theory of International Politics* (2016). Se mantienen entonces los aportes sistémicos del realismo estructural al colocar la influencia del sistema internacional –a través de la distribución de capacidades– como el factor que más incide en toda política exterior. La contribución del realismo neoclásico es reabrir la caja negra de los procesos de toma de decisiones en materia de política exterior con una mirada sistémica de las relaciones mundiales.

La clásica metáfora de las "bolas de billar" se ve enriquecida con el estudio de la absorción por las mismas de los golpes que reciben desde el exterior y el redireccionamiento que ellas producen a partir del propio material con que están hechas. La metáfora de la "tela de araña" para caracterizar un sistema internacional envolvente e interconectado, propia del neoinstitucionalismo liberal, quedó incorporada luego de la síntesis "neo-neo" (neorrealismo y neoliberalismo) que se produce a fines del siglo XX (Barbé y Soriano 2015). El racionalismo será dicha síntesis. En este marco, con el realismo neoclásico se suman las capacidades económicas, financieras y tecnológicas de los Estados a sus capacidades militares y se rescatan del realismo clásico las capacidades simbólicas o discursivas, no siempre tangibles, pero no por ello menos importantes.

Finalmente, con el desarrollo del realismo ofensivo, a principios del siglo XXI en su libro *The Tragedy of Great Power Politics*, John J. Mearsheimer (2001) retoma la idea morgenthauniana de la búsqueda del poder por parte de los Estados y la necesaria construcción de hegemonía en la óptica de Gilpin. Además, cuestiona, desde dentro del realismo, el paradigma waltziano de los equilibrios de poder y la búsqueda de sobrevivencia por parte de los Estados, credo fundamental del realismo defensivo[1] (Moure Peñin 2015).

[1] En su obra, Stephen Walt (2005) profundiza los aspectos centrales del realismo defensivo. Se sugieren también los trabajos de Jervis (1982, 1999) y el trabajo de Christensen (2002), entre otros.

A partir de seleccionar el realismo neoclásico como enfoque específico para el abordaje del análisis en política exterior, con las preguntas que siguen se estructuran el problema de investigación y el diseño del estudio de caso.

¿Qué se quiere conocer específicamente? Las preguntas de investigación

Cuatro son las preguntas de investigación presentadas en este trabajo. La primera: ¿Cuáles son los determinantes de la política exterior uruguaya frente a la crisis venezolana? Este interrogante se puede responder en clave neorrealista buscando el efecto –la orientación de la política exterior de Uruguay respecto a una causa exterior, la distribución de capacidades en el sistema internacional– o en clave realista neoclásica, buscando una multiplicidad de causas externas e internas de la política exterior.

La segunda pregunta se refiere al peso relativo entre los factores sistémicos y domésticos. Con ello, se avanza ya no solo en la búsqueda de las causas de determinada política exterior, sino también en cuanto a la importancia relativa de las dinámicas mundiales y regionales sobre la política exterior de Uruguay, por un lado, y la incidencia de los factores domésticos en dicha política, por otro.

La tercera pregunta, complementaria de la anterior, se centra en cómo operan entre sí tales factores. La respuesta debe determinar cuáles factores son aditivos y cuáles multiplicativos, si se vinculan en su mismo nivel –el internacional o el nacional– y, en el caso de que la respuesta sea afirmativa, si interactúan los niveles y cómo lo hacen.

Con el cuarto y último interrogante, se considera si los factores materiales son suficientes para explicar la posición adoptada. Esta pregunta incorpora una mirada con la que se intenta trascender el realismo más materialista e incorporar aspectos simbólicos, ideacionales e institucionales en el estudio.

Luego de formular las preguntas que orientan la investigación, se reflexiona sobre la relación que tienen con la perspectiva teórica seleccionada.

¿Desde dónde se pregunta? El referencial teórico, los lentes teóricos

Se pregunta a partir de los esquemas que se poseen para interpretar la realidad que se quiere abordar. Esos esquemas teóricos son simplificaciones de la realidad que tienen supuestos y establecen vínculos causales que ayudan a comprender y, en algunos casos, explicar situaciones concretas, llegando, a veces, a tener pretensiones predictivas.

Con estos lentes teóricos se configuran las interrogantes respecto a la política exterior de Uruguay y Venezuela. Este es un marco racionalista, donde la inferencia causal resulta deseable y posible y, por ello, la primera pregunta formulada es sobre los determinantes de la política pública en materia internacional de un país o Estado (el uruguayo) frente a otro Estado (el venezolano). Con la segunda pregunta, sobre los pesos relativos, se parte de una definición teórica, la incidencia de ambos planos y no solo uno de ellos, sea el sistémico o el doméstico, sobre la política exterior. En la tercera pregunta se recoge la interacción tanto interniveles como intranivel. Finalmente, la cuarta interrogante muestra, en su formulación, la influencia de la mirada constructivista moderada, pues no solo los intereses y las capacidades materiales impactan sobre la política exterior de un país, sino también importan las ideas y las instituciones, al colocar a la persona que investiga de lleno en el realismo neoclásico.

Sin embargo, antes de pensar las hipótesis desde el marco teórico seleccionado, se realizarán algunas puntualizaciones. Si bien la unidad de análisis clave en la tradición realista son los Estados, en su variante neoclásica se abre la caja negra y se tienen en cuenta atributos de los líderes políticos, de la clase política, de la burocracia, de aspectos vinculares entre el Estado y la sociedad –sea la sociedad civil organizada o la ciudadanía en general– y de las instituciones nacionales.

Estas últimas serán entendidas en este trabajo como las entidades que ponen las reglas de juego que tienen por objetivo resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos. Las instituciones cumplen la función de distribuir recursos y poder, a la vez que son el resultado de luchas entre actores en situaciones desiguales en cuanto a recursos, capacidades y poder (Acuña y Chudnovsky 2013).

Estas instituciones pueden ser formales o informales. Mientras que las primeras están definidas en el derecho positivo, las segundas forman parte de aspectos comprensivos y normativos de cómo funciona o debe funcionar algo, lo que hace que las instituciones informales tengan la capacidad de refuerzo, complemento o incluso la de contradecir las formales (Acuña y Chudnovsky 2013).

Por otra parte, se entiende como actores a los sujetos colectivos o individuales que posean identidad y capacidad de acción estratégica a partir de un conjunto de recursos. Desde su identidad de actores, definen sus intereses y los formulan de tal manera que cumplan el papel de objetivos, para así proponer cursos de acción para su consecución en el marco de una autonomía relativa generada por los recursos y las capacidades que poseen (Acuña y Chudnovsky 2013).

Con la mirada constructivista, que se identificó como influyente en este análisis, se subraya la importancia de las identidades de los actores. Se entiende que los cálculos racionales de utilidades intertemporales se realizan dentro de los límites de certidumbre que brindan las identidades colectivas estables. En este sentido, Alessandro Pizzorno señala que "[…] no se puede tener el concepto de utilidad sin implicar el reconocimiento intersubjetivo de los valores que conducen a esa utilidad. Y que por consiguiente los procesos de satisfacción de las necesidades varían según las diferentes identidades colectivas que las sostienen (que las reconocen)" (Pizzorno 1985, 37-38).

Si bien los actores pueden obtener resultados no deseados tras su accionar estratégico, es dicho accionar, basado en una racionalidad y unido a su identidad, lo que les constituye como tales. Este punto resulta clave para entender que se mantienen aspectos centrales del racionalismo que caracterizan al realismo neoclásico, el enfoque teórico del trabajo, sin por ello dejar de analizar a los actores y sus comportamientos a partir de tres elementos relacionados: sus intereses, sus recursos/capacidades y sus ideas –mapas cognitivos, identidades y valores– (Acuña y Chudnovsky 2013).

Hechas estas puntualizaciones teóricas, se pasará a la siguiente pregunta que conduce a la articulación de variables para la formulación de hipótesis.

¿Qué respuestas son plausibles a la pregunta de investigación? Las hipótesis construidas desde la teoría

Dos elecciones muy distintas de la teoría realista se pueden realizar según se valore en mayor medida su parsimonia y se utilice la famosa "navaja de Ockham" para elegir o se priorice captar la complejidad de los fenómenos analizados. Lo que se pierde en elegancia se gana en capacidad de atrapar la multidimensionalidad de lo social y lo político en general y de lo internacional en particular.

El neorrealismo se basa en la simplicidad de su modelización: una variable independiente, la distribución mundial de capacidades materiales, y una variable dependiente, la orientación de la política internacional de un Estado. El realismo neoclásico se modeliza sobre la base de distintos niveles de análisis en interacción: el sistémico, sea global o regional, el doméstico y los resultados de dichas interacciones sobre la política exterior de un país más sus efectos sobre las configuraciones regionales o mundiales.

Dicho en otras palabras, siguiendo lo planteado por John Gerring (2012), los neorrealistas se centran en el efecto de la causa, o sea, en cómo los factores sistémicos impactan sobre la política exterior de un país, la restringen, la condicionan y, en el mediano plazo, la determinan. En contraposición, con el realismo neoclásico se buscan las causas de los efectos, sean estas causas exteriores al país –factores regionales e internacionales– o interiores al mismo –factores domésticos de índole política, social, económica y cultural–.

Según la hipótesis propuesta, los factores sistémicos –en sus niveles global y regional– son los principales en cuanto determinantes de la política exterior uruguaya porque dan el margen de posibilidad, mientras que los factores domésticos condicionan la estrategia efectiva adoptada para la política exterior. Tanto a nivel sistémico como doméstico se entiende que interactúan aspectos materiales, simbólicos e institucionales.

Como se puede observar, la hipótesis se basa en una modelización compleja con varios niveles de análisis en juego y con múltiples dimensiones en el interior de dichos niveles. Similar importancia adquiere lo que se conoce como las tres i: los intereses, las ideas y las instituciones (Heclo 1994; Palier y Surel 2005).

La metodología

Esta sección se ha estructurado con tres preguntas. Las mismas se articulan con la perspectiva teórica asumida y se enfocan sobre las unidades de análisis, las variables como atributos de las unidades de análisis y las fuentes e indicadores que permiten medir estos factores a través de procesos de recolección, procesamiento y análisis de datos.

Para el análisis se usaron documentos oficiales emanados del Estado uruguayo, por ejemplo, las declaraciones del Grupo de Contacto Internacional o el Mecanismo de Montevideo, la prensa nacional e internacional, y las entrevistas en profundidad a actores clave de la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como a informantes calificados de la academia latinoamericana y europea.

¿Sobre quiénes se preguntan? Las unidades y los niveles de análisis

La unidad de análisis principal es el Estado, de acuerdo con todas las corrientes realistas. El principio de anarquía es el mecanismo principal de relacionamiento entre los Estados, dada la aceptación de que, en el nivel de análisis sistémico, no hay principio ordenador de tipo jerárquico, ni en el ámbito global ni en el regional. El principio jerárquico opera en el interior de los Estados, en la interacción entre los partidos, el gobierno y las burocracias estatales, o la sociedad civil y el Estado. Este nivel de análisis, el doméstico, tiene como modelo para la política exterior de un país el generado en la ciencia política para investigar una política pública (Ingram y Fiederlein 1988; Lentner 2006).

Existe un amplio debate sobre el carácter particular de la política exterior e incluso algunas personas señalan la existencia de una categoría interméstica para referirse a la interacción entre lo global y lo doméstico (Manning 1977). No obstante, este vínculo no solo se da en el marco de la política exterior que lleva adelante un gobierno sino, hoy en día, en muchas políticas condicionadas o al menos influidas por el contexto internacional, dígase la educativa, la sanitaria y otras que siempre fueron condicionadas por los factores externos como la defensa nacional.

¿Qué características de las unidades de análisis son las más importantes y relevantes? Las variables

A continuación, se desarrollan las principales variables utilizadas en el marco teórico seleccionado, diferenciándose por su rol en el modelo (independientes, intervinientes, dependientes) y por el nivel en el que operan (sistémico, interméstico o doméstico).

Son de nivel sistémico las dos variables independientes: la distribución global y la distribución regional de capacidades. Pertenecen al nivel doméstico las cuatro variables intervinientes: las percepciones de los líderes; la cultura estratégica de la clase política y de la burocracia del servicio exterior; las múltiples relaciones del Estado con la sociedad, sea la sociedad civil organizada o la ciudadanía en general; y las características principales del funcionamiento de las instituciones nacionales en cuanto conjunto de reglas de juego que condicionan los resultados de las políticas públicas, sean estas instituciones del poder ejecutivo (centro presidencial, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerios de Defensa, Economía y otros), del poder legislativo o autónomas, por ejemplo, el Banco Central.

En los niveles interméstico y sistémico se sitúan las variables dependientes. En el primer nivel se encuentra la orientación de la política exterior del país mientras que en el segundo se ubican los efectos regionales y los globales de la política exterior; estos últimos pueden resultar casi nulos para muchos países del mundo, por lo menos en el corto y mediano plazo.

¿Cómo se confirman o se falsean las hipótesis? Las fuentes y los indicadores

Cada variable necesita de uno o más indicadores y sus respectivas fuentes de datos e información nacionales, regionales o internacionales. Para todas las variables se debe evaluar, primero, la validez de constructo de cada conjunto de indicadores, considerados para garantizar que representen adecuadamente el concepto teóricamente definido. Segundo, su confiabilidad diacrónica y sincrónica permite tener indicadores fieles a lo largo del tiempo, así como realizar inferencia descriptiva para los

fenómenos analizados. En otros términos, hay que poder generalizar al conjunto de instituciones o actores analizados mediante las pruebas empíricas obtenidas con base en un conjunto representativo de los mismos.

Hechas ya las puntualizaciones teóricas y metodológicas, se presenta el caso de estudio para ver la teoría en acción.

El estudio de caso

La política exterior uruguaya se caracteriza por el papel central que ocupan los partidos políticos en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política pública. Esto se visualiza en la forma en que los partidos y las coaliciones logran canalizar las demandas de actores sociales y corporativos, a la vez que el país no cuenta con una burocracia aislada en el servicio exterior, con alto grado de elaboración sobre la orientación de la política, rasgo que sí es visible en Estados como el brasileño. Esta política de partidos institucionalizados y gobernantes tiene, en su ideología y en las dinámicas políticas pautadas por los incentivos institucionales, los factores domésticos más relevantes para su explicación. Estos factores interactúan con los sistémicos que condicionan las acciones posibles a la vez que su agenda tiene un fuerte componente económico-comercial (López Burian 2015a).

El caso seleccionado se sitúa históricamente en el último gobierno de un ciclo progresista de gobiernos del Frente Amplio, todos con mayorías parlamentarias, que abarcaron tres mandatos entre 2005 y 2020. Por su parte, la crisis venezolana coloca a Uruguay frente a una situación de alta política que pone a la región en el mapa global de estos asuntos, de una forma tan visible, tal vez comparable con la crisis de los misiles en la Cuba de 1962 (Hirst et al. 2019). Con esta óptica, el caso se analiza a partir de dos preguntas: la primera, sobre los valores que las variables asumen en determinado momento y por qué; la segunda lleva a reflexionar sobre los hallazgos y sus implicaciones como fuente de nuevas interrogantes. Así, se pretende mostrar el ciclo de investigación como un proceso continuo que se retroalimenta y va sofisticando las interrogantes que se plantean.

¿Cuál es la situación de la política exterior de un país en un momento histórico específico? Los valores que asumen las variables

La política exterior de Uruguay en el siglo XXI se puede analizar desde dos perspectivas complementarias: como un producto, con lo cual lo central es su orientación y los objetivos alcanzados, o como una política pública que se da en el marco de un proceso decisorio, o sea, la elaboración de políticas.

Se ha interpretado la política exterior uruguaya, en grandes rasgos, de dos maneras en cuanto a su orientación y su proceso. Una se trata de las continuidades y estabilidades, presentándola como una política de Estado a partir de un análisis de los principios como un rasgo central estructurante (Pérez Antón 2011). En la otra interpretación se ha puesto el énfasis en los factores domésticos que tienen como característica dominante la partidocracia y el político-centrismo (Luján 2010; López Burian 2015b; Caetano, López Burian y Luján 2016). Con la lectura aquí propuesta, sobre el caso del posicionamiento uruguayo frente a la crisis venezolana desde la teoría realista neoclásica de las RR. II., se aspira a dar un paso más para dotar al análisis de mayor densidad conceptual.

La agenda de la política exterior uruguaya posee dos dimensiones, la político-estratégica y la económico-comercial; a los partidos políticos les interesa más la primera (López Burian 2015a). Cuatro asuntos, dentro de esta agenda aparecen como *clústeres* temáticos identificables: a) la integración y el regionalismo, b) la inserción económica internacional, c) las relaciones bilaterales y multilaterales, y d) el involucramiento del país en los temas de gobernanza regional y global y en la seguridad internacional.

En el análisis de la posición uruguaya frente a la crisis venezolana desde una perspectiva realista neoclásica, varios de estos asuntos se ven involucrados, incluso los económico-comerciales, ya que las posiciones políticas pueden aparejar costos en este plano.

En este análisis, teóricamente orientado, los factores sistémicos (en sus niveles global y regional) son los más relevantes en cuanto determinantes de la política exterior uruguaya, dado el margen de posibilidad. Los factores domésticos condicionan la estrategia efectiva que los actores adoptan para la política exterior. Al mismo tiempo, se propone que

tanto a nivel sistémico como doméstico interactúan aspectos materiales y simbólicos.

La orientación de la política exterior frente a la crisis de Venezuela es la variable dependiente a observar, describir en sus posibles variaciones en el tiempo y explicar a través de una serie de variables independientes e intervinientes. Para ello es preciso plantear los valores que dicha variable puede asumir, sea en sus formas más simples y dicotómicas o más complejas y con múltiples valores (como parte de una variable ordinal). Esto se explica porque, si bien no se puede construir una métrica que permita medir distancias entre los distintos posicionamientos posibles, tampoco se está en presencia de una variable nominal con que solo se puede distinguir si un país está en una posición u otra.

Para analizar el posicionamiento de Uruguay frente a Venezuela hay aproximaciones diversas. Una primera es pensar que solo existen dos posiciones polares: se está apoyando al gobierno de Nicolás Maduro o a Juan Guaidó. Dicho en otros términos más cercanos al discurso político regional, usando el léxico de los actores, o se apoya a la democracia o al autoritarismo, o se está a favor de la revolución socialista o del imperialismo. Se han construido políticamente estos clivajes según la preferencia que se tenga por una u otra opción, a partir de relatos políticos que, al caracterizar las posiciones de los actores políticos, se están constituyendo posturas normativas que dan base a marcos ideacionales que dialogan con intereses políticos concretos.

Un segundo clivaje tiene en uno de sus polos el planteo de que todas las opciones están sobre la mesa, eufemismo para avalar una intervención militar estadounidense. En un polo espejo, se ubica el rechazo al enunciado anterior e incluso la convalidación de apoyos militares extrarregionales frente a dicha amenaza.

Hay también dos posicionamientos intermedios: por un lado, el pedido de elecciones generales y ayuda humanitaria y, por otro, la neutralidad; ambos se ubican entre el mantenimiento y el cambio de régimen y se diferencian entre sí por una mayor proactividad política o pasividad.

Del entrecruzamiento de los clivajes y ubicaciones relativas, surgen seis posibles posicionamientos frente a la crisis venezolana, resumidos en la tabla 10.1.

Tabla 10.1. Posibles posiciones de la política exterior uruguaya frente a la crisis venezolana

Posición 1	Posición 2	Posición 3	Posición 4	Posición 5	Posición 6
Apoyo militar al régimen de Maduro	Apoyo diplomático a Maduro	Neutralidad	Pedido de elecciones y ayuda humanitaria	Reconocimiento de Guaidó	Apoyo a la intervención militar

Los posicionamientos extremos (1 y 6) implican acciones militares, con el objetivo de mantener o cambiar el régimen venezolano. Es de destacar toda la ambigüedad que significa distinguir la presencia de fuerzas militares de potencias extrarregionales en Venezuela, rusas o cubanas, por ejemplo, como un apoyo militar directo al régimen o un apoyo indirecto al gobierno de Maduro que conserva el monopolio del uso de la fuerza física en su territorio. Por otro lado, y más allá de una invasión clásica y el consiguiente enfrentamiento bélico, existen otras intervenciones que implican el despliegue de fuerzas armadas estadounidenses y sus aliados regionales. Estos podrían ser maniobras marítimas de gran envergadura para cortar las vías del narcotráfico hacia Estados Unidos o directamente bloqueos navales en toda la regla. Dichas intervenciones también generan la duda si son militares o formas extremas de apoyo y reconocimiento a Juan Guaidó y, concomitantemente, de fuerte rechazo a Nicolás Maduro.

Los posicionamientos 2 y 5, contiguos a los anteriores, se enclavan en el frente diplomático y refieren a quién se reconoce como gobierno legal y legítimo de Venezuela. Solo al aunar criterios de legitimidad y legalidad se da el posicionamiento en uno u otro lugar. Dicho en otros términos: reconocer que legalmente y de facto Maduro ejerce el gobierno de Venezuela, porque tiene el control del aparato estatal en su conjunto y de la Fuerza Armada venezolana en particular, no significa asignar legitimidad a la última elección realizada en el país.

Finalmente, bregar por elecciones libres, sin excluidos y en paz, es una alternativa que puede darse sin que necesariamente se reconozca ni a Guaidó como presidente encargado de Venezuela ni se legitime el gobierno de Maduro. La neutralidad (posicionamiento 3) aparece como más favorable al mantenimiento de la situación actual, por lo cual se la coloca a la siniestra de la anterior postura más proclive al cambio de la situación.

Al igual que en los posicionamientos anteriores, la neutralidad puede ser vista como una forma indirecta o más tibia de apoyo al gobierno de Nicolás Maduro o el pedido de elecciones como parte del apoyo a Juan Guaidó, aunque no necesariamente ambas cosas tengan que ir juntas. Incluso un pedido de ayuda humanitaria, no internacional sino de países que reconocen a Juan Guaidó, puede ser considerado como la forma de legitimar una intervención militar ante un bloqueo violento de la misma.

Como todo intento de ubicar los posicionamientos posibles ante un Estado, las categorías elaboradas son parte de la construcción tipológica abstracta y de la observación empírica concreta.

En primer lugar, puede observarse cómo inciden las variables independientes sobre la variable dependiente, o sea, cuáles son las causas externas del efecto finalmente observado. Se operará por exclusión de las distintas opciones o valores de la variable dependiente, fruto del angostamiento del universo de posibilidades.

Como parte de las dinámicas internacionales (explicadas por la distribución de capacidades), las potencias occidentales presionan para que ocurra un cambio de régimen político en Venezuela; a la vez se da un efecto amortiguador del lado de las potencias no occidentales, China y Rusia. El efecto generado en Uruguay es que el apoyo militar o político a Maduro queda fuera del horizonte de posibilidad y la neutralidad frente a Venezuela tiene costos muy altos en el mediano plazo.

Los principales actores sudamericanos presionan mediante dinámicas regionales (explicadas por la distribución de capacidades) para que ocurra un cambio de régimen político en Venezuela; en este escenario el efecto amortiguador proviene de México. Un ejemplo de un actor regional que durante todo el proceso tuvo una posición de presión para el cambio de régimen fue Colombia. Los efectos regionales, como los sistémicos, generaron para Uruguay el hecho de dejar fuera del horizonte de posibilidades tanto el apoyo a Maduro como una intervención militar.

En segundo lugar, se observa cómo operaron las cuatro variables intervinientes sobre la variable dependiente; esto es, cuáles son las causas domésticas del efecto finalmente observado en la política exterior de Uruguay como una política pública.

La primera variable interviniente se compone de las percepciones de los formuladores de políticas. Se observa aquí cómo la instalación

de la dicotomía democracia-autoritarismo en las percepciones de los decisores genera un impulso fuerte al apoyo a Juan Guaidó por parte de los partidos liberales y conservadores uruguayos. Esto se explica porque apoyaron a Guaidó tanto por preferencias propias como a partir de un comportamiento estratégico de oposición al gobierno en manos del Frente Amplio. En el interior del gobierno de Maduro, los sectores de izquierda más radicales lo percibieron como antiimperialista y los sectores más moderados fueron paulatinamente tomando distancia del chavismo al visualizar más nítidamente las violaciones a los derechos humanos que el régimen cometía en Venezuela.

El consenso político de todos los partidos en Uruguay sobre el principio de no intervención en materia de política exterior lleva al rechazo unánime a acciones militares, sea de países de la región como fuera de ella.

La segunda variable interviniente se refiere a la cultura estratégica. En el caso uruguayo se visualiza un predominio del incrementalismo en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. La cultura diplomática puede conceptualizarse como multilateralista, a la vez que presenta fuertes rasgos de un lenguaje neoinstitucionalista liberal. Esto hace que el punto de acuerdo posible tenga que aproximarse a esta cultura diplomática específica. Generó el efecto de un pasaje amortiguado desde posicionamientos extremos hacia posiciones más en el centro, lo cual llevó a que se descartasen opciones unilaterales de intervención y que se les asignara mucha importancia a las instituciones para resolver los problemas internacionales y nacionales. Se debe buscar similitudes y diferencias entre la cultura estratégica predominante en los partidos políticos y, por tanto, en la conducción política del gobierno y su interacción con la oposición de la cultura estratégica predominante en el servicio exterior. ¿Los diplomáticos uruguayos son más proclives a un pensamiento táctico o tienen, como sus pares brasileños, una visión estratégica para las relaciones internacionales del país? La autopercepción de los principales embajadores es que ellos miran el largo plazo; la realidad es que probablemente no escapen del incrementalismo político uruguayo y la ciencia de salir del paso, en palabras de Charles Lindblom (1959).

Las relaciones Estado-sociedad representan la tercera variable interviniente. Al igual que se señaló para la política exterior, en Uruguay la partidocracia y el centrismo político predominan por sobre lógicas más

societalistas, sean estas participativas de defensa de intereses corporativos (Caetano, Rilla y Pérez Antón 1987). Estos rasgos generales del sistema político uruguayo, que también caracterizan al área de la política exterior en cuanto política pública, desembocan en un movimiento desde los extremos hacia el centro, como fuerza centrípeta. Si bien los impulsos que provienen de los actores sociales generan fuerzas centrífugas, en un sentido (apoyo a Maduro) u otro (apoyo a Guaidó), según provengan de los trabajadores o de los empresarios, los partidos logran mediar estos impulsos y construir un punto de acuerdo hacia el centro de las opciones.

Las instituciones nacionales como variable interviniente también tienen un efecto importante. La disciplina partidaria es muy fuerte en Uruguay y hace que el partido de gobierno quede alineado con el poder ejecutivo en posturas más centristas, haciendo que las alas más radicales de la oposición no tengan voz suficiente como para extremar las posiciones (a favor de una intervención militar extranjera). La existencia de una mayoría absoluta del gobierno en el parlamento otorga estabilidad a los posicionamientos del Estado uruguayo. Así se bloquean alternativas diferentes que pudieran surgir desde el legislativo; a su vez, no se pueden tener posicionamientos que pongan en peligro dichas mayorías y esto permite que se reconstruyan nuevas alianzas político legislativas.

Los principales líderes políticos de izquierda cambiaron su calificación del régimen de gobierno en Venezuela: en lugar de "no democracia" o "democracia acotada" lo consideraron una dictadura. Esto se puede evaluar como parte de los efectos de reposicionamiento uruguayo en el plano internacional, al acompañar el pedido europeo de elecciones libres y ayuda humanitaria y no al revés.

Finalmente, el reconocimiento de Juan Guidó como presidente quedó fuera del universo de posibilidades y se generaron costos altos y crecientes por asumir la neutralidad frente al gobierno de Nicolás Maduro. Esto reforzó los pedidos de democratización en Venezuela por la vía pacífica.

¿Qué conocimiento original se agrega sobre la política exterior de un país? Los hallazgos y las nuevas preguntas de investigación

El principal aporte del estudio en el que se basa este capítulo muestra la articulación entre una teoría de las RR. II., el realismo neoclásico y el

análisis de una política exterior concreta, la de Uruguay hacia Venezuela en el último gobierno frentista (2015-2020).

Cuatro preguntas de investigación surgen para continuar la indagación en la materia. La primera se vincula al plano doméstico y hace referencia a las continuidades, los ajustes y las transformaciones de la política exterior de un país que ha tenido un cambio de orientación ideológica en su gobierno por la alternancia de los partidos que se produjo en el 2020. La segunda pregunta se refiere al redimensionamiento de la agenda internacional durante la pandemia del covid-19. La tercera y la cuarta remiten al contexto internacional que surgirá con posterioridad a la crisis sanitaria y los posibles cambios en sus polos de poder.

Las preguntas son las siguientes:

- El gesto simbólico del presidente de Uruguay Luis Lacalle Pou al no invitar a Nicolás Maduro a su asunción presidencial y, simultáneamente, no reconocer a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela, ¿constituye un rasgo de continuidad o de cambio de la política exterior hacia Venezuela?
- La política exterior de Uruguay con respecto a Venezuela, ¿presenta más continuidades que transformaciones con el cambio de gobierno en Uruguay el primero de marzo de 2020?
- ¿La pandemia de coronavirus hizo que el tema Venezuela desapareciera de la agenda de la política exterior del Uruguay y de muchos países de la región?
- ¿El mundo pospandemia será tan distinto del prepandemia que las variables sistémicas cambien por una redistribución sustantiva de las capacidades a nivel global?

Conclusión: una reflexión metodológica y conceptual

¿Qué aportes desde la teoría de las RR. II. y el análisis de política exterior realizamos? Nunca existe análisis de política exterior ateórico, aun cuando la teoría puede o no estar explicitada, o quien realiza el análisis

puede o no ser consciente de los lentes teóricos que utiliza. Los métodos de investigación y los conceptos pueden o no estar vinculados adecuadamente, pueden ser coherentes o superponerse. Las definiciones tomadas pueden contradecirse en los distintos niveles de análisis. Pero nunca se puede realizar una aproximación empírica a la política exterior de un país sin usar la teoría, pues de esta se deducirán las hipótesis o se construirán inductivamente, pero siempre habrá interpretaciones conceptuales. Es así en las ciencias sociales en general, en la ciencia política en particular y también en el campo de las RR. II.

Una apostilla crítica sobre el realismo neoclásico

Las críticas al realismo se han constituido desde diferentes familias teóricas de las RR. II. El realismo neoclásico ha sido criticado desde el constructivismo por mantener el principio realista de anarquía como base del funcionamiento del sistema internacional, sin hacerse cargo de las ideas de autores como Alexander Wendt (1992), quien ha criticado esta idea al sostener a la anarquía como un producto social de los propios agentes. No obstante, puede argumentarse que con el realismo neoclásico se ha resignificado el concepto de anarquía al introducir las variables intervinientes domésticas que operan en y sobre el Estado.

Por su parte, en el trabajo *Is Anybody Still a Realist?* (1999), Jeffrey W. Legro y Andrew Moravcsik[2] platean una discusión a partir de conceptualizar tres supuestos básicos del realismo. El primero se refiere a la naturaleza de los actores; parte de actores unitarios y racionales en un contexto de anarquía. El segundo se trata de la naturaleza de las preferencias de los Estados y las entiende como fijas y conflictivas. El tercero tiene que ver con la estructura internacional, donde es clave la primacía de las capacidades materiales. Para Legro y Moravcsik (1999), los realistas defensivos y los neoclásicos violan rotundamente el segundo y el tercero de los supuestos básicos del realismo, alejándose por tanto de los aspectos claves de la familia teórica.

[2] Los trabajos de Andrew Moravcsik constituyen un aporte fundamental a la teoría liberal de las RR. II. Incluyen, entre otros, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics" (Moravcsik 1997).

Se puede sostener, en cambio, que abrir la caja negra de los procesos decisorios en los Estados (la unidad decisoria, en última instancia), no representa un distanciamiento de la visión sistémica del mundo. Por el contrario, supone reconocer la existencia de múltiples niveles de análisis en el estudio de las RR. II. Se podría incluso increpar uno de los supuestos teóricos del realismo neoclásico: los factores internacionales son más importantes que los domésticos; y asumir que ambos factores son dinámicos y cambian en su importancia relativa, por lo que deben ser sujetos a contrastación empírica en cada caso de estudio.

Las diferentes variantes teóricas de la familia realista cuentan entre sus autores occidentales a actores claves de la política exterior estadounidense, tanto protagonistas políticos como asesores. Debe recordarse que esta familia teórica, cuyos practicantes buscan dar una explicación general, merece ser abordada como un objeto de estudio en sí mismo, cuestionando sus supuestos y prescripciones, analizándola en cuanto hecho social históricamente situado. Como bien afirma Robert W. Cox ([1981] 2013, 132): "La teoría es siempre para alguien y con algún propósito".

Referencias

Acuña, Carlos H., y Mariana Chudnovsky. 2013. "Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos". En ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina, compilado por Carlos H. Acuña, 13-67. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Aron, Raymond. 1962. *Paix et guerre: Entre les nations*. París: Calmann-Lévy.

Barbé, Esther, y Juan Pablo Soriano. 2015. "Del debate neorrealismo-neoliberalismo a la (re) construcción del discurso dominante en relaciones internacionales". En *Teoría de las relaciones internacionales*, coordinado por Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, 127-156. Madrid: Tecnos.

Caetano, Gerardo, Camilo López Burian y Carlos Luján. 2016. "La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015)". En *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, coordinado por Nicolás Bentancur y José Miguel Busquets, 279-300. Montevideo: Fin de Siglo.

Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez Antón. 1987. "La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos". *Cuadernos del CLAEH* 44: 36-61.

Carr, Edward Hallett. 1939. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*. Londres: Macmillan.

Christensen, Thomas J. 2002. "The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict". *The Washington Quarterly* 25 (4): 5-21. doi:10.1162/016366002760252509

Cox, Robert W. (1981) 2013. "Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de relaciones internacionales". *Relaciones Internacionales* 24: 129-162.

Gerring, John. 2012. *Metodología de las ciencias sociales: un marco unificado*. Madrid: Alianza.

Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

— 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Heclo, Hugh. 1994. "Ideas, Interest, and Institutions". En *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, editado por Lawrence Dodd y Calvin Jillson, 366-392. San Francisco: Westview.

Herz, John H. 1951. *Political Realism and Political Idealism*. Chicago: University of Chicago Press.

Hirst, Mónica, Carlos Luján, Carlos Romero y Juan Gabriel Tokatlian. 2019. "Paz y seguridad. Venezuela: hacia una solución política y pacífica". Friedrich-Ebert-Stiftung. Acceso el 31 de julio de 2020. http://library.fes.de/pdf-files/iez/15437-20190925.pdf

Ingram, Helen, y Suzanne Fiederlein. 1988. "Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy". *Western Political Quarterly* 41 (4): 725-745. doi:10.1177/106591298804100407

Jackson, Robert, y Georg Sørensen. 2018. *Introdução às relações internacionais: Teorias e abordagens*. Río de Janeiro: Zahar.

Jervis, Robert. 1982. "Security Regimes". *International Organization* 36 (2): 357-378. doi:10.1017/S0020818300018981

— 1999. "Realism, Neo-liberalism and Cooperation". *International Security* 24 (1): 42-63. https://www.jstor.org/stable/2539347

Kaarbo, Juliet. 2015. "A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory". *International Studies Review* 17 (2): 189-216. https://doi.org/10.1111/misr.12213

Legro, Jeffrey W., y Andrew Moravcsik. 1999. "Is Anybody Still a Realist?". *International Security* 24 (2): 5-55. https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/anybody.pdf

Lentner, Howard. 2006. "Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange". *Review of Policy Research* 23 (1): 169-181. doi:10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x

Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review* 19 (2): 79-88. https://doi.org/10.2307/973677

Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro, eds. 2009. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

López Burian, Camilo. 2015a. "Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015): la importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores". Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8025/1/TD_LopezCamilo.pdf

— 2015b. "Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)". *Colombia Internacional* 83: 135-169. https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.06

Luján, Carlos. 2010. "La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: Continuidades y cambios". En *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, coordinado por María Ester Mancebo y Pedro Narbondo, 352-370. Montevideo: Fin de Siglo / CLACSO / Instituto de Ciencia Política.

Manning, Bayless. 1977. "The Congress: The Executive and Intermestic Affairs. Three Proposals". *Foreign Affairs* 55 (2): 306-324. https://doi.org/10.2307/20039647

Mearsheimer, John J. 2001. *The tragedy of great power politics*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

Mingst, Karen. 2006. "Los enfoques de las relaciones internacionales". En *Fundamentos de las relaciones internacionales*, Karen Mingst, 23-46. México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Moravcsik, Andrew. 1997: "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization* 51 (4): 513-553. doi:10.1162/002081897550447

Morgenthau, Hans J. 1948. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Moure Peñin, Leire. 2015. "El realismo en la teoría de las relaciones internacionales: génesis, evaluación y aportaciones actuales". En *Teoría de las relaciones internacionales*, coordinado por Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, 61-96. Madrid: Tecnos.

Palier, Bruno, e Yves Surel. 2005. "Les 'trois I' et l'analyse de l'État en action". *Revue Française de Science Politique* 55 (1): 7-32. doi:10.3917/rfsp.551.0007

Pérez Antón, Romeo. 2011. *Política exterior uruguaya: siglo XX*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.

Pizzorno, Alessandro. 1985. "Sobre la racionalidad de la opción democrática". En *Los límites de la democracia*, vol. 2., compilado por Fernando Calderón, 13-52. Buenos Aires: CLACSO.

Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro y Steven E. Lobell. 2016. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Nueva York: Oxford University Press.

Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". *World Politics* 5 (1): 144-177.

Walt, Stephen. 2005. "The Relationship between Theory and Policy in International Relations". *Annual Review of Political Science* 8: 23-48. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104904

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics". *International Organization* 46 (2): 391-425. doi:10.1017/S0020818300027764

Capítulo 11
El alineamiento político de los países latinoamericanos ante la influencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China: un análisis desde el realismo

Aldo Adrián Martínez Hernández y Sandra Zapata

Introducción

América Latina experimenta un paulatino proceso que consiste en redefinir su marco de relacionamiento internacional debido a las transformaciones mundiales y de sus estructuras internacionales de poder. Entre los cambios más trascendentes de las últimas décadas, se halla la transición hegemónica del eje Atlántico Norte al Asia-Pacífico, que ubica a los países emergentes y del Sur global en el epicentro de una histórica transformación del sistema-mundo. Particularmente, el ascenso de China al rango de segunda potencia mundial pone en disputa el liderazgo hegemónico de los Estados Unidos y modifica las relaciones de cooperación y conflicto de los países latinoamericanos.

El desembarco del gigante asiático en los albores del siglo XXI marcó una nueva era en la historia económica y política del continente americano. En lo económico, para el año 2015, China se había convertido en el protagonista del denominado *boom* de las *commodities* y se posicionó como primer socio comercial de las economías más grandes de la región: Brasil, Perú y Chile. El aspecto político en Latinoamérica

---

Este texto es una versión ampliada del artículo de Zapata y Martínez-Hernández, publicado en *Colombia Internacional* en 2020.

estuvo marcado por el ascenso de la "marea rosa",[1] caracterizada por el liderazgo de gobiernos izquierdistas que impulsaron políticas exteriores más asertivas (Gardini y Lambert 2011, 1). En las relaciones hemisféricas, se debilitaron las potencias tradicionales, Estados Unidos y Europa, debido en gran parte a la crisis financiera global experimentada en 2008-2009 (Serbin 2017; Gallagher 2016). Beijín ocupó su espacio, posicionándose como actor clave en una época de recambios en la correlación de fuerzas políticas e ideológicas en el continente.

La política exterior de los países latinoamericanos no se definió en el vacío; más bien, navegó en el denominado Triángulo Chino en cuya cima se encuentra Estados Unidos, mientras que China y los países de América Latina –incluida la potencia regional Brasil– forman una nueva base de cooperación (Gallagher 2016, 3). El esquema de relacionamiento internacional dentro de este triángulo estuvo marcado por los siguientes factores. Por una parte, Estados Unidos ha incidido tradicionalmente en las estrategias de política exterior de los países latinoamericanos al ser su zona de influencia natural, pero los nuevos líderes izquierdistas incrementaron los cuestionamientos a dicha hegemonía y buscaron excluirla, diversificando sus relaciones externas en la multipolaridad (Serbín 2017, 83). Por otra parte, Brasil y China establecieron una renovada alianza estratégica que les permitió posicionarse como actores globales emergentes. El gigante asiático proporcionó alternativas de relacionamiento horizontales para los países de la región, lo que coadyuvó a revitalizar su tradición autonómica.

El desembarco de China en el continente determinó nuevos alineamientos geopolíticos para los países latinoamericanos que concurrieron como péndulos entre el poder dominante de Estados Unidos y la potencia emergente asiática. Los países tuvieron que redefinir sus estrategias de vinculación, haciendo el mejor uso de sus recursos para

[1] La *marea rosa*, o *pink tide*, es un término usado por Larry Rother en 2005 para indicar que alrededor de dos tercios de los gobiernos elegidos en América Latina durante los primeros diez años del siglo XXI se encontraban a la izquierda del espectro ideológico (Rosario Queirolo). En la literatura académica se refiere a estos gobiernos como populistas de izquierda (Carlos de la Torre), gobiernos de centro-izquierda (Jonas Wolf), gobiernos de tendencia izquierdista (Gian Luca Gardini) y gobiernos progresistas (Kevin Gray y Barry Gills).

mejorar sus relaciones con el poder en ascenso sin desafiar a la potencia dominante, por medio del alineamiento o la autonomía (Russell y Tokatlián 2013). Esto ha dado paso a la generalizada percepción de que las crecientes interacciones entre China y América Latina, dinamizadas por la economía y la promoción de relaciones horizontales, habrían implicado un mayor grado de alineamiento político de los países latinoamericanos en favor del gigante asiático y en detrimento de Estados Unidos.

Este escenario brinda una buena oportunidad para valorar el peso relativo de los factores estructurales y domésticos que incidieron en el alineamiento político de los países en América Latina desde una visión triangular: los países latinoamericanos –distinguiendo el rol de Brasil– frente a Estados Unidos y a China. Se contempla el período del 1970[2] al 2015, haciendo especial énfasis en el primer quindenio del siglo XXI, y se busca estimar de manera empírica la incidencia de variables como la distribución del poder internacional, la ideología, la interdependencia económica y el perfil del gobierno. Esta estrategia puede informar, de manera más amplia, la incidencia de factores sistémicos y domésticos en la política exterior de los países de la región.

Para efectuar el análisis, se definen los principales postulados e hipótesis relativos al ejercicio de la política exterior tomando como fundamento teórico el realismo –y sus subescuelas– en las RR. II. Para operacionalizar la variable dependiente referente al alineamiento político, se toma como *proxy* el posicionamiento de los Estados en las votaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU). Se comparan los votos de 18 países de América Latina para definir su convergencia con Estados Unidos, China y Brasil. El estudio que se expone en este capítulo es de carácter explicativo y utiliza un método cuantitativo con análisis estadísticos (relaciones bivariadas, regresiones lineales múltiples). Esta propuesta metodológica constituye un aporte porque, si bien existen estudios económico-comerciales sobre el relacionamiento de la región

[2] Se toma este año de referencia porque, si bien China forma parte de la ONU desde su creación en 1945, a partir de 1949 permaneció como representante la República China (China Nacionalista, Taiwán); mientras que desde 1971, con la resolución 2758 (XXVI), se define la "restauración de los derechos legítimos de la República Popular de China en las Naciones Unidas".

con China, como el de Flores-Macías y Krebs (2013), las estrategias de alineamiento político han sido menos exploradas en la literatura especializada.

El texto se organiza, primero, con el fundamento teórico y las hipótesis subordinadas, tomando como base el realismo en las RR. II. Segundo, se define la estrategia metodológica que usa, como *proxy* del alineamiento político, los votos en la AGNU. Posteriormente, se vinculan los postulados teóricos al estudio empírico, caracterizando la influencia de las variables sistémicas y domésticas en la política exterior de los países. En la cuarta sección, se corren los modelos de regresión y presentan los principales hallazgos descriptivos y explicativos. Finalmente, se esbozan conclusiones.

Fundamentos teóricos: la política exterior y el realismo en las relaciones internacionales

El análisis de la política exterior ha sido objeto de complejos debates teóricos cuyos participantes buscan comprender en qué medida la política exterior de un Estado responde a las presiones e incentivos externos en contraposición a los generados internamente. Existe cierto consenso en la academia en que las explicaciones acerca de los factores que influyen en su ejercicio, sus procesos y sus resultados son múltiples y variados, y provienen de más de un nivel de análisis (Hudson 2005). De hecho, la política exterior se constituye en un área de intersección en dos niveles: el de las RR. II. y el de la política doméstica (Putnam 1988; Milner 1997; Milner y Keohane 1996; Lobell, Ripsman y Taliaferro 2009; Walker, Malici y Schafer 2011).

La tradición teórica fundamentada en el realismo y sus subescuelas, –el neorrealismo, el realismo periférico y la teoría de transición de poder, por citar tres ejemplos– son las corrientes que mejor permiten captar el relacionamiento de estos factores (Rose 1998; Lobell, Ripsman y Taliaferro; Morgenthau 1967; Mearsheimer 2014). En esta corriente teórica se enfatiza la importancia de comprender el funcionamiento del sistema internacional para la elaboración de la política exterior. La condición de anarquía y la política del poder son las características

más ineludibles de este ámbito, y confieren al realismo una "sabiduría atemporal" (Buzan 1996). Implica una visión universalista sobre la naturaleza de la política exterior y una versatilidad como herramienta analítica. Por ejemplo, ha resultado útil para comprender la China contemporánea (Schweller y Pu 2011; Sørensen 2013), los Estados Unidos en cualquier período histórico desde la independencia (Thies 2010; Dueck 2009; Zakaria 1998), los Estados del tercer mundo (Ayoob 2002; David 1991), los latinoamericanos (Neto y Malamud 2015), los asiáticos (Cha 2000), entre otros.

Manteniéndose fiel a las premisas del realismo, un teórico del realismo neoclásico añade que "la anarquía es una condición permisiva más que una fuerza causal independiente" (Walt 2002, 211). Por eso se incorporan variables de tipo doméstico, como las instituciones, las relaciones sociedad-Estado, las percepciones de los tomadores de decisiones y, de esta manera, se tiende un puente de interacción entre lo sistémico y lo doméstico (Lobell, Ripsman y Taliaferro 2009). Con esta aproximación se ofrece una visión amplia del comportamiento de los Estados, pero se tiende a enfatizar el análisis de los Estados centrales. Una innovación del realismo periférico es que incluye la visión de los Estados débiles, aquellos que no "imponen las reglas de juego" y sufren "altos costos" cuando se confrontan con los que sí lo hacen (Escudé 1986). Es decir, se busca comprender la vinculación de los Estados débiles para con las grandes potencias a fin de optimizar su inserción internacional.

Desde este enfoque, las opciones de política exterior para la periferia dependen de factores que conforman lo que autores como Puig (1980) y Jaguaribe (1979) denominan la "permisibilidad internacional" y la "viabilidad nacional". La primera está relacionada con los factores estructurales que permiten analizar la medida en que, dada la situación geopolítica de un Estado y de sus RR. II., este dispone de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países, dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción (Jaguaribe 1979). Adicionalmente, más allá de incluir las capacidades económicas y militares, también se da relevancia a las alianzas domésticas, los recursos humanos y el grado de cohesión sociocultural de un país, elementos que constituyen la viabilidad nacional (Jaguaribe 1979).

Las estrategias de política exterior en los países débiles se fundamentan en acciones tendientes a eliminar las confrontaciones políticas con

las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus discrepancias a aquellos asuntos materiales vinculados directamente a su bienestar y base de poder (Escudé 1986). Además, sus decisiones se calibran en términos de costos y beneficios, tanto los reales como los potenciales, y se redefine el concepto de autonomía en términos de capacidad y del precio de confrontación (Escudé 1986). Estas premisas adquieren mayor relevancia cuando se define la política exterior en un escenario marcado por cambios en las estructuras sistémicas o procesos de transición hegemónica, porque la reconfiguración de las relaciones entre el auge y la caída de grandes poderes nunca es sencilla y condiciona la orientación de la política exterior de los Estados periféricos (Modelski 1983; Kennedy 1994). Sobre esta base, la teoría lleva a deducir que

> los Estados dominantes preferirán conservar el liderazgo, la preferencia de los Estados menores por disputar ese liderazgo tenderá a fortalecerse a medida que se hagan más fuertes en relación con el dominante, y es probable que este choque pase a primer plano a medida que las capacidades de ambos actores se acerquen a la paridad (Wohlforth 2008, 41 [la traducción es nuestra]).

América Latina ha sido un laboratorio de experiencias variadas en materia de política exterior y se ha convertido en una zona geográfica particularmente interesante para su análisis porque se encuentra en la intersección entre una potencia mundial consolidada, Estados Unidos, y una potencia emergente, China, que compiten por la supremacía. También resulta novedoso el relacionamiento que se genera entre dos potencias emergentes globales, Brasil y China, en una región marcada por la hegemonía estadounidense. Para los países periféricos latinoamericanos, la política exterior que adoptan hacia las grandes potencias es siempre relevante por las "reacciones positivas o negativas, directas o indirectas, que pueden suscitar" –por lo que, estos países tienden a implementar políticas exteriores de tipo pendular entre las dos potencias– (Escudé 1986, 183).

Con los fundamentos teóricos derivados del realismo y sus subescuelas, a continuación se establecen proposiciones e hipótesis subordinadas sobre los determinantes del alineamiento político de los países latinoamericanos.

El primer postulado se deriva de la distribución del poder mundial y con este se resalta la relevancia de los períodos de polaridad internacional. El ascenso de actores emergentes, particularmente de China al rango de segunda potencia mundial, ha hecho que el poder se traslade a varios polos, estructurando un sistema tendiente a la multipolaridad. En este contexto, China buscaría mayor alineamiento político de sus potenciales socios estratégicos en América Latina. Durante la época de la Guerra Fría, se consolidó una estructura bipolar de relacionamiento internacional, donde los países debían optar por alinearse a una de las dos potencias antagónicas: Estados Unidos o la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). En este escenario se puede argumentar que la potencia en ascenso demanda mayor alineamiento político para marcar su área de influencia. Esto es lo que pasó cuando Estados Unidos implementó la Doctrina Monroe que explícitamente pidió la exclusión de poderes extracontinentales en el hemisferio occidental (Neto y Malamud 2015). Tras el colapso de la URSS y el reordenamiento del poder en una sola potencia hegemónica, la estructura internacional se redefine hacia la unipolaridad encabezada por Estados Unidos. En este período, que comprende hasta finales del siglo XX, las condiciones de alineamiento político para los países periféricos se relajan provocando mayor dispersión en el grado de alineamiento político hacia el poder hegemónico.

> H1. La distribución del poder mundial influye en el grado de alineamiento político de los países periféricos en relación con las potencias dominantes.

El segundo postulado deriva del poder relativo de un Estado en el escenario internacional. Existe consenso en la literatura en que el declive relativo de la potencia hegemónica Estados Unidos se hace más evidente a partir del nuevo milenio e incide en su menor presencia en la región latinoamericana. Por su parte, el aumento relativo de poder por parte de China en este mismo período condicionaría la orientación política de los países periféricos hacia la potencia emergente, porque amplía sus oportunidades de relacionamiento. La proyección de la potencia norteamericana se adecua a la transformación internacional y a las tendencias

globales en cada período histórico. Esto deja espacio para que los países periféricos opten por políticas tendientes a la diversificación de sus relaciones comerciales y mayores vínculos políticos con varios actores; en palabras de Borón, deja espacio para las luchas contra-hegemónicas de los pueblos y de los gobiernos que se oponen a la dominación (Cubadebate 2014). De ello, se puede inferir que el poder relativo de las potencias mundiales es más significativo que el poder individual de cada país periférico en el escenario internacional, con lo cual el incremento relativo del poder de una potencia (China) permitiría a los países periféricos flexibilizar las relaciones de dominio con la potencia tradicional (Estados Unidos).

> H2. El declive relativo del poder de la potencia hegemónica disminuye el alineamiento de los votos latinoamericanos con Estados Unidos.

Como tercer postulado se establece que en procesos de transición hegemónica las economías ascendentes intensifican la competencia para controlar los recursos naturales y esto se materializa en el fortalecimiento de nuevas alianzas comerciales (Krasner 1976; Gilpin 1981). Para la región latinoamericana, el desembarco chino, a través de grandes inversiones y su demanda de materas primas, dio paso al denominado *boom de las commodities*, que marcó un ciclo prolongado de precios altos de dichos recursos. Esto permitió a los países de la región no solo aumentar sus ingresos fiscales sino diversificar sus socios comerciales y obtener mayor independencia de la potencia norteamericana.

El aumento de relaciones comerciales con un Estado generaría mayores posibilidades de ganar adeptos políticos en la arena internacional. Según Hirschman (1945), cuanto más comercio existe entre los Estados, más costosas resultan las interrupciones a dicha relación comercial; por lo tanto, ambas partes tienen incentivos para converger en asuntos de política exterior, porque temen que las disputas de política externa puedan interferir con los beneficios del comercio (Hirschman 1945). Esto conlleva mayores responsabilidades y riesgos al considerar las acciones de política exterior, con lo cual se deriva la siguiente hipótesis subordinada.

H3. Mayor interdependencia comercial con una potencia, mayor alineamiento político.

En cuanto a los factores domésticos, según los teóricos del realismo neoclásico y el realismo periférico, el rol de las élites nacionales resulta fundamental en el ejercicio de la política exterior. El "interés nacional" y la "visión de mundo" que arman tienen una influencia determinante sobre la estrategia particular de la inserción internacional (Puig 1980). El signo político de estas elites resulta importante, porque normalmente las fuerzas de izquierda han sido las que más intensamente desafían el *statu quo* y buscan cambiarlo a través de la política exterior; además, la izquierda política en la región ha sido tradicionalmente asociada con el antiamericanismo. De hecho, en esta área de la política se puede observar mejor el cambio en el accionar internacional mediante gestos simbólicos o declaraciones oficiales del ejecutivo o de las cancillerías (Neto y Malamud 2015). Existe consenso en que, desde inicios del siglo XXI, los países latinoamericanos liderados por gobiernos izquierdistas y progresistas optaron por el retorno del Estado y la diversificación de sus relaciones exteriores; además, recurrieron, en mayor o menor grado, al fortalecimiento de relaciones con China como socio económico y político alternativo a los Estados Unidos. Por ello, la tendencia de la fuerza política dominante incide en el posicionamiento político hacia las potencias mundiales.

H4. Cuanto más a la izquierda se encuentre un país, existe menos convergencia de votos con Estados Unidos.

En el mismo sentido, otro factor que se destaca en la literatura es el tipo de régimen político. La idea que subyace a esta selección es que mientras más cercanos estén dos países en el tipo de instituciones políticas hay más probabilidades de que tengan acciones similares en política exterior (Voeten 2000). Con ello, se argumenta que la consolidación de un cambio de régimen o el establecimiento de mecanismos democráticos están íntimamente asociados a la idea institucional del Estado dominante en la relación de política exterior, es decir:

H5. Mayor democracia, mayor tendencia a alinearse con Estados Unidos.

Resulta útil distinguir el caso de Brasil de los otros países latinoamericanos debido al rol que ejerce como potencia regional. Tanto Brasil como China se han considerado durante largo tiempo como líderes naturales en sus regiones dado su tamaño, posicionamiento geográfico, recursos naturales; además, los dos países emergentes trabajaron para obtener el estatus de grandes potencias globales (Neto 2012). En el siglo XXI, es la primera vez que estos Estados disfrutan de un auge económico de manera simultánea, lo que les ha permitido fortalecer sus alianzas a nivel global en diversos foros, como los BRICS.[3]

Adicionalmente, las dos potencias han seguido estrategias de ascenso pacífico centrándose en el poder blando, la economía o el fortalecimiento del derecho internacional. Desde 1993, los líderes de estos países establecieron una "relación estratégica", la primera de este tipo entre dos potencias en desarrollo (Haibin 2010, 183). Sobre esta base, se deriva el ultimo postulado e hipótesis subordinada que describe lo que acontece en procesos de transición hegemónica puesto que tendería a fortalecer relaciones de cooperación más que de conflicto.

> H6. Dos potencias emergentes tenderían a converger políticamente debido a su posicionamiento común en la arena global.

Tomando como referencias estas proposiciones, se plantea comprobar las hipótesis subordinadas. La combinación de factores externos y domésticos que inciden en el alineamiento político de los países permite evaluar el peso de las variables y, de manera más amplia, dar cuenta de las estrategias de política exterior de los países latinoamericanos a lo largo del tiempo.

[3] BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), acrónimo usado para identificar economías emergentes con grandes dimensiones geográfica y demográfica que se está convirtiendo en la práctica en una categoría de análisis.

Metodología: los votos de la AGNU como un *proxy* del alineamiento político

Con este estudio se busca arrojar luz sobre los patrones de alineamiento de la política exterior de los países latinoamericanos hacia la potencia hegemónica de Estados Unidos y las potencias emergentes: China, en el ámbito global, y Brasil, en el regional. Para ello, se toma como *proxy* de la variable dependiente el alineamiento de votos en la AGNU. Se consideran las resoluciones adoptadas por 18 países latinoamericanos desde 1970 a 2015 y se observan tres períodos: el de bipolaridad durante la Guerra Fría (1976-1991), el de unipolaridad (1992-2002) y el de multipolaridad (2003-2015).

La operacionalización de la variable dependiente no es un tema consensuado en la literatura especializada. Según las críticas, las resoluciones adoptadas en la AGNU no son jurídicamente vinculantes y carecen de fuerza legal. Por eso, la falta de rendición de cuentas hace que los votos se conviertan en una cuestión simbólica (Kennedy 2006). Sin embargo, se ha tomado la decisión metodológica impulsada por los autores que revalidan su uso porque los votos son indicadores que ayudan a identificar las posiciones de los países en la arena de la política internacional, en temas multilaterales o en alineamientos regionales (Lijphart 1963; Selcher 1978; Marín-Bosch 1998); por tanto, indican la orientación general de la política exterior (Tomlin 1985; Thacker 1999; Voeten 2000; Flores-Macías y Kreps 2013). En Latinoamérica, Neto (2011) es pionero en el uso de métodos cuantitativos para entender la política exterior de Brasil. Neto y Malamud (2015) estudian las votaciones para definir factores que determinan la política exterior de Argentina, Brasil y México. Schenoni (2012) también revalida su uso.

Para la investigación en que se sustenta este capítulo se extrajeron los registros de votos de la base de datos Data and Analyses of Voting in the UN General Assembly (Voeten 2012) y se consideró una N =1906 votos. En el estudio, al ser de carácter explicativo, se analiza el alineamiento político de 18 países latinoamericanos –Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela– en relación con Estados Unidos, China y Brasil.

Para ello, se hace uso del método cuantitativo con análisis estadísticos (relaciones bivariadas, regresiones lineales múltiples).

Se toma como indicador las trasferencias de ayuda oficial al desarrollo (AOD) como porcentaje del producto bruto nacional (PBN) realizadas por las potencias extranjeras hacia el país latinoamericano con el cual se analiza la convergencia. La información sobre flujos de AOD fue extraída de la base de datos del *Development Assistance Committee* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), mientras que los datos de China se extrajeron de *AidData.* Finalmente, se agrega el producto interno bruto (PIB) *per cápita* obtenido con datos del Banco Mundial, que permitirá controlar los efectos de los flujos económicos entre los países. La inclusión de estas variables de control tiene la finalidad de reducir el efecto sobre la variable dependiente y determinar el verdadero impacto de las variables independientes.

Para el cómputo de los votos se optó por la propuesta de convergencia de Voeten (2012), basada en el índice de Lijphart (1963); los dos investigadores calculan el porcentaje de votos idénticos emitido por los países a analizar: se codifica como 1 si coincide y 0 si es en cualquier otro sentido. Con el índice, al ser agregado y tener una codificación binaria, se toma en cuenta las seis áreas en las que los países votan. La lógica de selección de este método tiene que ver con las características del voto de América Latina en la ONU que contabiliza pocas abstenciones y donde se puede observar el grado de similitud de sus votos con Brasil, Estados Unidos y China (tabla 10.1).

Las variables dependientes del diseño metodológico son: el alineamiento de los países latinoamericanos con los votos de Brasil, el alineamiento con los votos de Estados Unidos y el alineamiento con China. Se explican las siguientes variables independientes y de control (tabla 11.1) y su operacionalización a continuación.

La primera variable independiente se refiere a la distribución del poder mundial. Esto está relacionado con la posición del país en la jerarquía internacional del poder, es decir, el poder relativo o la proporción de poder mundial que detenta cada Estado en un período de tiempo determinado. Resulta relevante la estructura histórica que enmarca la relación internacional entre los Estados por la intensidad con la que las potencias

buscan alinear los países. Esta variable se operacionaliza usando el índice de capacidades materiales nacionales (CINC), del proyecto *Correlates of War* (Singer, Bremer y Stuckey 1972; Greig y Enterline 2017); mide de 0 a 1 el nivel de poder de un Estado a partir de seis componentes: producción de hierro y acero, gasto militar, personal militar, consumo de energía primaria, población total y población urbana.

La segunda variable es el rol de la ideología como eje fundamental para comprender las luchas políticas en la región. Para el caso de estudio, esta variable es relevante ya que las votaciones en la AGNU tienen una dimensión normativa, lo que permitiría informar sobre las posturas relativas y el posicionamiento ideológico ante diversos temas como los derechos humanos o la intervención por motivos humanitarios. Para construir esta variable se utilizan los datos de ideología y partidos políticos de Murillo, Oliveros y Vaishnav (2010), quienes miden, en una escala de 1 a 5, los posicionamientos ideológicos de los gobiernos a partir de las políticas implementadas y promovidas en los programas electorales; los valores significan: 1 izquierda, 2 centro izquierda, 3 centro, 4 centro derecha y 5 derecha.

La tercera variable es el tipo de régimen político que permite cuantificar el desarrollo democrático de un país año tras año. El indicador que se utiliza es el *Polity IV*, índice que va de -10 a 10, donde -10 es el menor grado de democracia o de mayor autoritarismo y 10 el grado más alto de democracia, caracterizando la naturaleza y el estado actual de gobierno de un país (Marshall y Jaggers 2008). La cuarta variable es de tipo económico a fin de entender el rol de la interdependencia comercial entre los países y su posible influencia para generar adeptos políticos.

Para hacer más robusto el análisis, se optó por incluir dos variables de control. Por un lado, con relación a la variable del poder, se incluye el poder relativo de cada Estado sobre el grado de convergencia en la AGNU. La idea es verificar en qué medida el estudio de Neto y Malamud (2015) se sostiene para los 18 Estados de la región; para esto, se usa la misma base de datos de CINC. La otra variable de control relacionada a la asimetría del poder es la ayuda o dependencia económica considerando que esto puede servir de instrumento para acercar posiciones en las votaciones de la AGNU.

Tabla 11.1. Descriptivos

Dimensión		Variable	N	Mínimo	Máximo	Media	SD
Independientes	Control	Año	963	1970	2015	1992	13,283
		País	21				
	Política interna	Ideología del gobierno	670	1	7	3.501	12,247
		Año de democracia	578	1949	1997	1978	12,608
		Edad de democracia	578	0	66	20,35	14,39
		Cualidad democrática	963	-9	10	3,48	6,651
	Económica	PIB Per Cápita	916	987	5644	8006	7421,4
		Dependencia económica con Estados Unidos / China	818	-594	862	68,42	120,6
		Índice de poder (CINC)	902	0,0002	0,218	0,017	0,042
Dependientes	Alineamiento	Voto EE. UU.	963	0,028	1	0,253	0,203
		Voto China	943	0,066	1	0,767	0,183
		Voto Brasil	872	0,217	1	0,8533	0,0940

Nota: SD: Desviación estándar.

La alineación política de los países latinoamericanos ante las potencias internacionales

Durante tres períodos de polaridad internacional se observó la alineación política de los países latinoamericanos en relación con Estados Unidos, China y Brasil: bipolaridad (1976-1991), unipolaridad (1992-2002) y multipolaridad (2003-2015). Se probaron las variables sistémicas referentes a la posición de cada país en la jerarquía internacional

considerando su poder militar y económico. En la figura 11.1 se despliegan los resultados; se puede observar que, en las épocas de bipolaridad y unipolaridad, los intereses de América Latina tendieron a converger con la potencia norteamericana, aunque los alineamientos fueron disminuyendo paulatinamente. El razonamiento detrás comprueba la lógica de esta situación durante la Guerra Fría, cuando la región se constituyó como el área de influencia directa de la hegemonía estadounidense en el hemisferio. Como refieren Neto y Malamud (2015), en esta época cabría esperar mayor alineamiento de votos de los países latinoamericanos con Estados Unidos por la presión ejercida de enfrentar al comunismo.

Tras la implosión de la URSS, se impone el predominio del unilateralismo ejercido por la potencia norteamericana, pero a la par, marca el paulatino ascenso económico de países emergentes como China en el ámbito internacional. Tras el reordenamiento del poder mundial, se inauguró una etapa de multipolaridad que se caracterizaría por una mayor dispersión de votos latinoamericanos anteriormente alineados con los Estados Unidos. Este período está marcado no solo por el desembarco económico del gigante asiático en la región, sino también por su creciente influencia política en las relaciones con los potenciales socios estratégicos. Se evidenció un mayor alineamiento político de los votos hacia el actor emergente China y un comportamiento similar ocurre con los votos latinoamericanos para con Brasil. Esto coincide con el período de declive relativo del poder hegemónico estadounidense que se acentúa a inicios del siglo XXI.

Esto da cuenta de que el gigante asiático ha sido exitoso demostrando su compromiso pro tercer mundo y su posición para liderar los ideales del Sur global (Iida 1988). Durante el período de multipolaridad, los dos países emergentes establecieron una relación de cooperación estable, duradera y estratégica que se convirtió en un modelo de cooperación Sur-Sur. Para el año 2009, Brasil ofreció a China el estatus de economía de mercado y el gigante asiático se convirtió en el mayor socio comercial de Brasil –superando a los EE. UU. y la Unión Europea (Haibin 2010)–.

A fin de mostrar los patrones de manera determinante, son limitados los factores estructurales expuestos, a partir del alineamiento de los votos latinoamericanos para con las potencias analizadas, específicamente Estados Unidos.

Figura 11.1. Relación alineamiento de América Latina con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según período de polaridad global

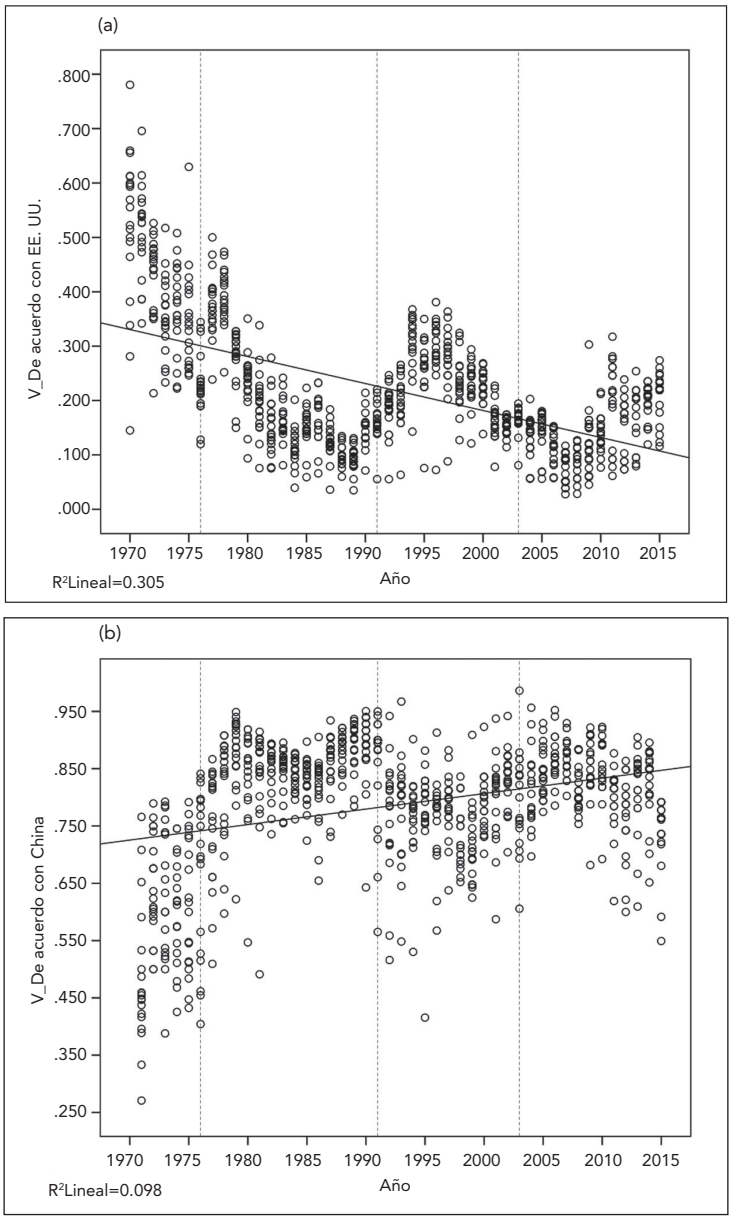
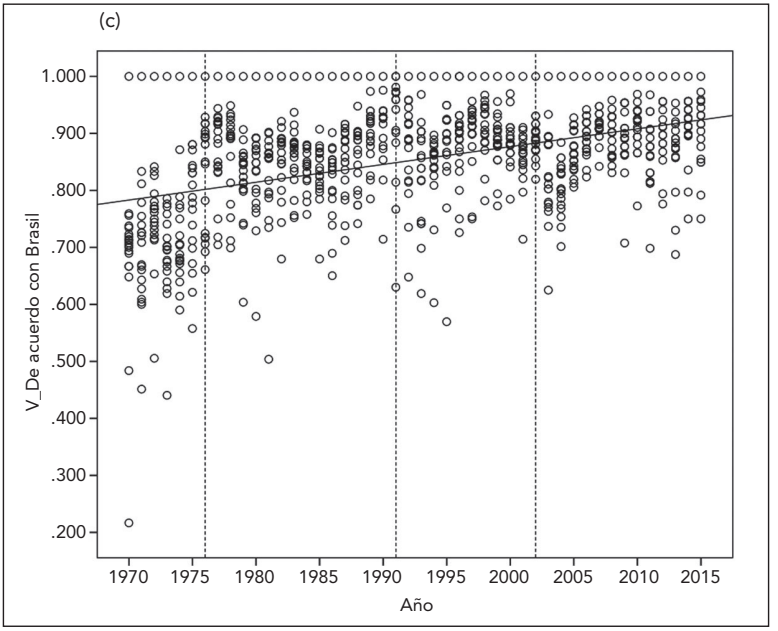


Figura 11.1. (*continuación*)



A continuación, se analizan las dinámicas internas de los países porque arrojan mayor evidencia para establecer patrones de comportamiento en las dinámicas internacionales.

La primera variable es el posicionamiento ideológico de los gobiernos, aunado a los ciclos políticos de los países latinoamericanos. La figura 11.2 evidencia la relación entre el alineamiento con las tres potencias (Estados Unidos, China y Brasil) y el posicionamiento ideológico de los gobiernos latinoamericanos. En un primer momento, se puede observar que el alineamiento con Estados Unidos aumenta cuando los gobiernos latinoamericanos se posicionan más a la derecha de la escala ideológica. En un sentido contrario, cuanto más a la izquierda se encuentran, mayor convergencia de votos con Brasil y China, es decir, los países de tinte progresista convergen más con las potencias emergentes asiática y sudamericana. Se observa que lo anterior no está solamente relacionado con el perfil ideológico de los gobiernos latinoamericanos, sino también con los propios ciclos políticos de la región (tabla 11.2).

Figura 11.2. Relación alineamiento de América Latina con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según la ideología del gobierno

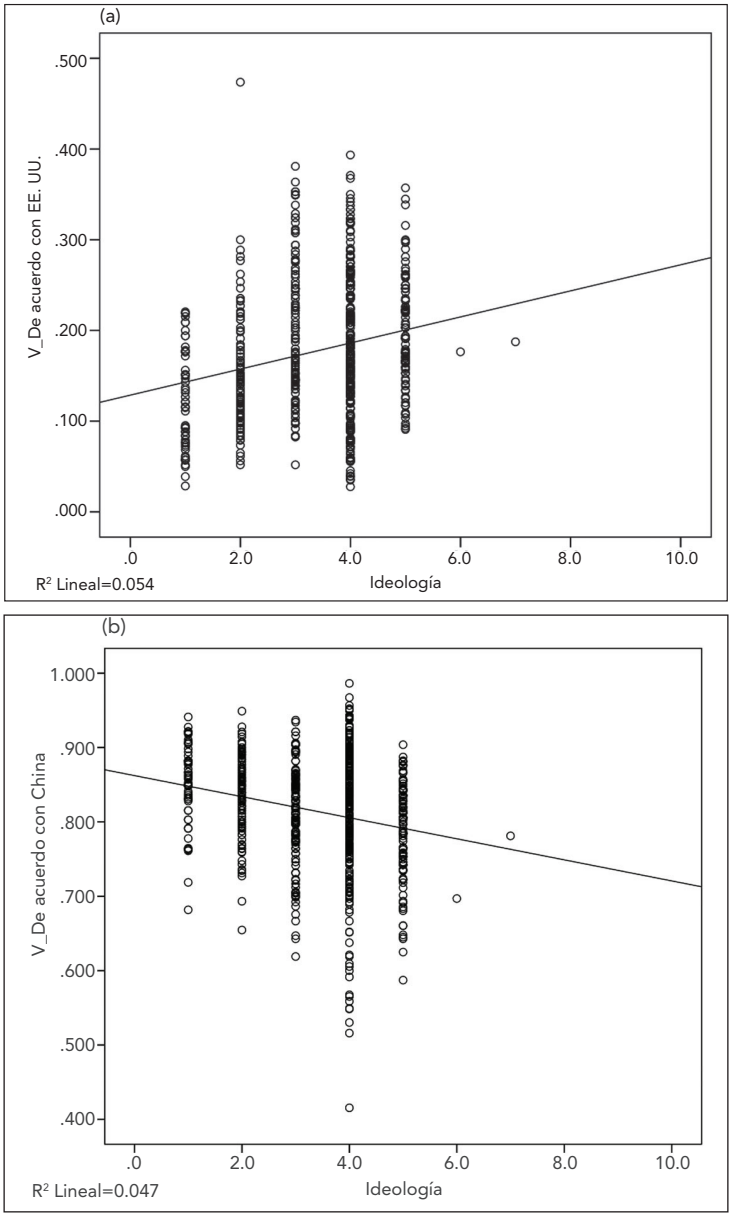
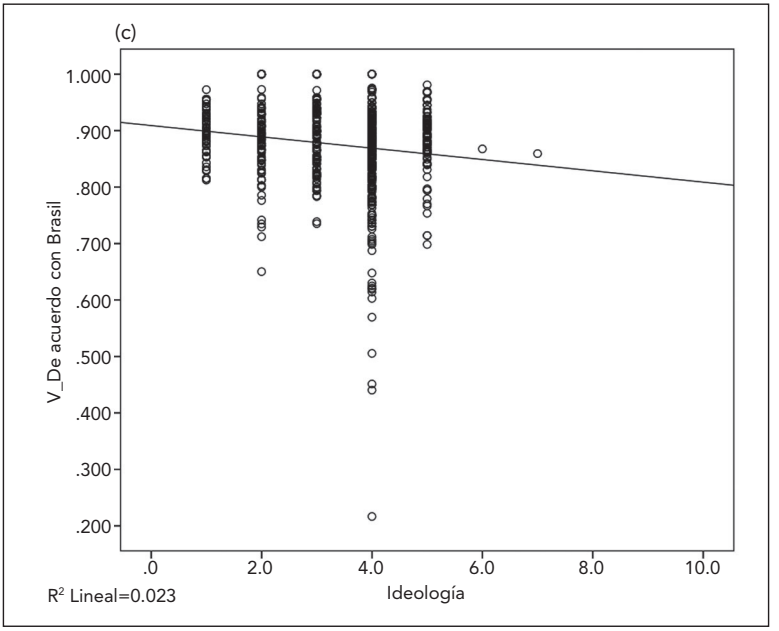


Figura 11.2. (*continuación*)



En cierto sentido, una mayor convergencia de los países latinoamericanos se dio con Estados Unidos cuando sus gobiernos consolidaron el Consenso de Washington, teniendo como referencia los proyectos neoliberales asociados a posicionamientos ideológicos de derecha, principalmente a finales de la década de 1980 y durante toda la década de 1990. Por otro lado, la convergencia con Brasil y China comenzó a ascender con mayor velocidad precisamente a principios del siglo XXI, cuando comenzaron a surgir gobiernos progresistas en América Latina, a la par del llamado consenso de las *commodities* (Sánchez y García 2019, Martínez-Hernández y Bohigues 2019). Estos dos presupuestos ideológicos coinciden con los períodos de polaridad expuestos (tabla 11.2).

La segunda variable que ayuda a entender los procesos internos y su relación con el alineamiento de los países latinoamericanos con Estados Unidos, Brasil y China son las instituciones políticas. La política interior de la región comenzó su ciclo democratizador en el último tercio del siglo XX, desarrollándose por más de tres décadas hasta principios

del siglo XXI. En este sentido, los analistas tienden a señalar que cuanto más cercanos están dos países en el tipo de instituciones políticas hay más probabilidades de tener acciones similares en política exterior. Bajo esta óptica, la figura 11.3, manifiesta una cierta contradicción; la evidencia en el caso estudiado demuestra que a mayor democracia menor tendencia a alinearse con Estados Unidos.

La existencia de instituciones políticas similares y los niveles de alineamiento no presentan un efecto estadístico muy fuerte; por ello la tendencia refleja que, pese a ser Estados Unidos la cuna de la democracia, no en todos los períodos los países latinoamericanos tienden a alinearse con dicho país. Una explicación más detallada se podría encontrar atendiendo a casos específicos y temporalidades, ya que los procesos democratizadores en la región sucedieron tras finalizar la Guerra Fría. Durante los períodos de dictaduras y guerras civiles latinoamericanas, marcadas por un escenario de bipolaridad, estos países mantuvieron mayores niveles de convergencia con Estados Unidos. En contraposición, la convergencia con

Figura 11.3. Relación alineamiento de América Latina con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según cualidad democrática del gobierno

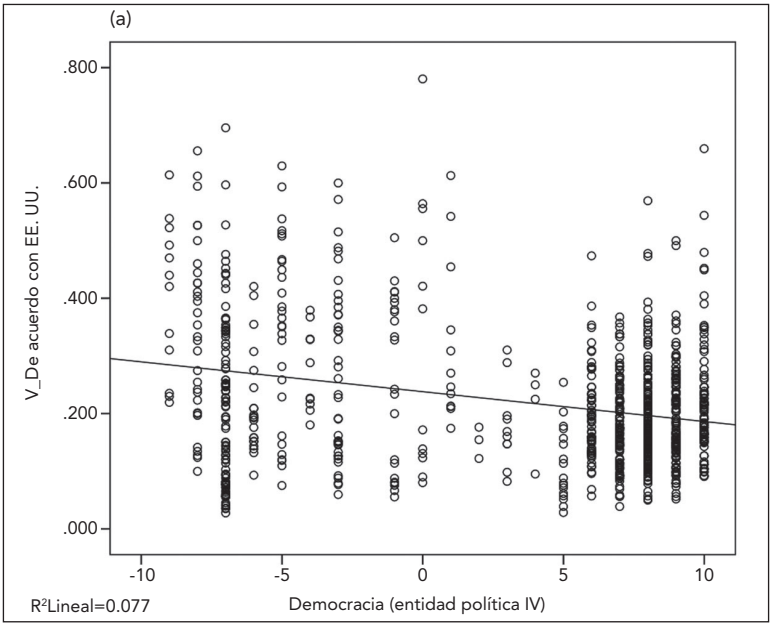
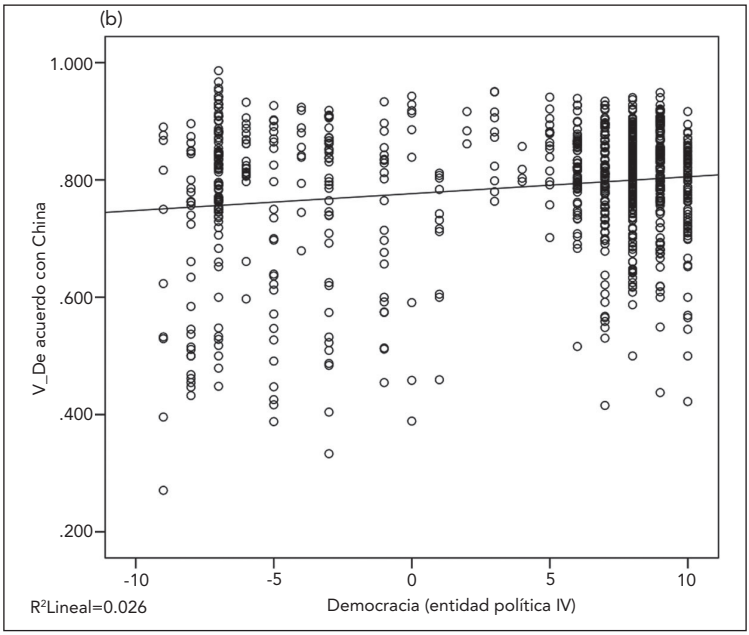
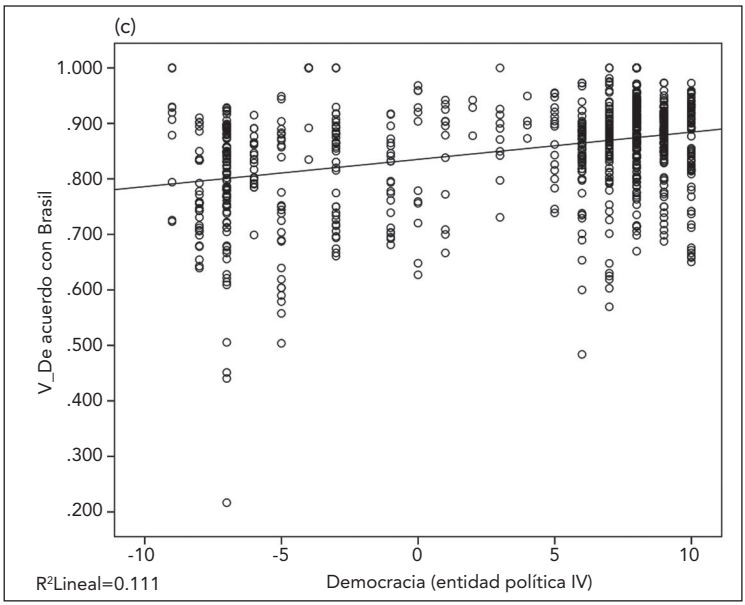


Figura 11.3. (*continuación*)





China, que no puede ser calificada como democracia, inicia su período más álgido precisamente cuando los países latinoamericanos comienzan su proceso de consolidación democrática (tabla 11.2).

La tercera y cuarta variables de carácter doméstico tienen que ver con las características económicas. En la literatura, se menciona la centralidad de la interdependencia y se asumen los supuestos de que el aumento de relaciones comerciales con un Estado generaría mayores posibilidades de ganar adeptos políticos en la arena internacional (Hirschman 1945; Arreola 2017). El incremento de vínculos económicos entre una potencia y un país periférico promueve incentivos para la convergencia en política exterior dado el interés de fondo comercial. En América Latina, como se muestra en la figura 11.4, se manifiesta la relación positiva entre capacidad económica y convergencia, y también dos elementos en las dinámicas de poder de los países periféricos. En un primer momento, se evidencia que los países latinoamericanos con menor PIB per cápita tienden a converger con Estados Unidos y los países con mayor PIB per cápita tienden a alinearse con Brasil o China. En segundo lugar, con la interdependencia económica se asume que los países que han obtenido más apoyos económicos de parte de las potencias tienden a converger en temas de política exterior con quien les proporcionó dicha ayuda, lo que consolida el supuesto de que, a mayor ayuda económica, mayor alineamiento político (tabla 11.2).

Resulta relevante que, en el ámbito económico, China es el primer socio comercial de los países con mayor potencial de crecimiento económico en América Latina, como Brasil, Chile, Perú, Bolivia y Uruguay, y el segundo de México y Argentina. El comercio bilateral entre Brasil, China y Latinoamérica se ha multiplicado por 26 del año 2000 al 2016 y se han invertido más de USD 110 mil millones en la región desde 2003, la mayoría en los últimos siete años. El 65 % de las inversiones chinas desde 2001 se destinó a materias primas, sector donde se creó la mitad del empleo por inversión china (Arreola 2017). Por ello, se puede establecer que las dinámicas comerciales suponen un punto de inflexión en las RR. II. porque se genera un fuerte vínculo entre la interdependencia económica y los patrones de polaridad internacional.

De acuerdo con los postulados del realismo periférico (Puig 1980; Corrales y Feinberg 1999; Schenoni 2012; Schenoni y Escudé 2016), la

asimetría estructural en la distribución del poder internacional impone limitaciones a los Estados débiles para ejercer libremente sus posicionamientos de política externa frente a otras potencias mundiales. En la figura 11.5 se muestra que los países con menores niveles de poder tienden a alinearse con la potencia hegemónica Estados Unidos, pero con una creciente tendencia a la convergencia con la potencia emergente China y la sudamericana Brasil. De hecho, se confirma que el aumento de poder relativo de China y el mismo Brasil en el ámbito internacional ha permitido a los países periféricos disminuir el dominio político de la potencia americana en la región (tabla 11.2).

Figura 11.4. Relación alineamiento con (a) Estados Unidos, (b) China y (c) Brasil, según la capacidad económica de América Latina

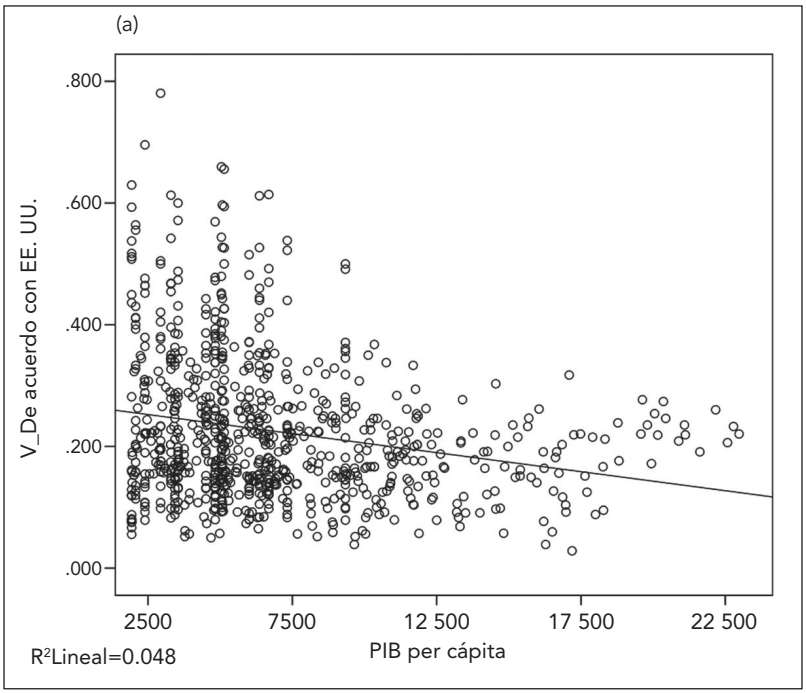


Figura 11.4. (*continuación*)

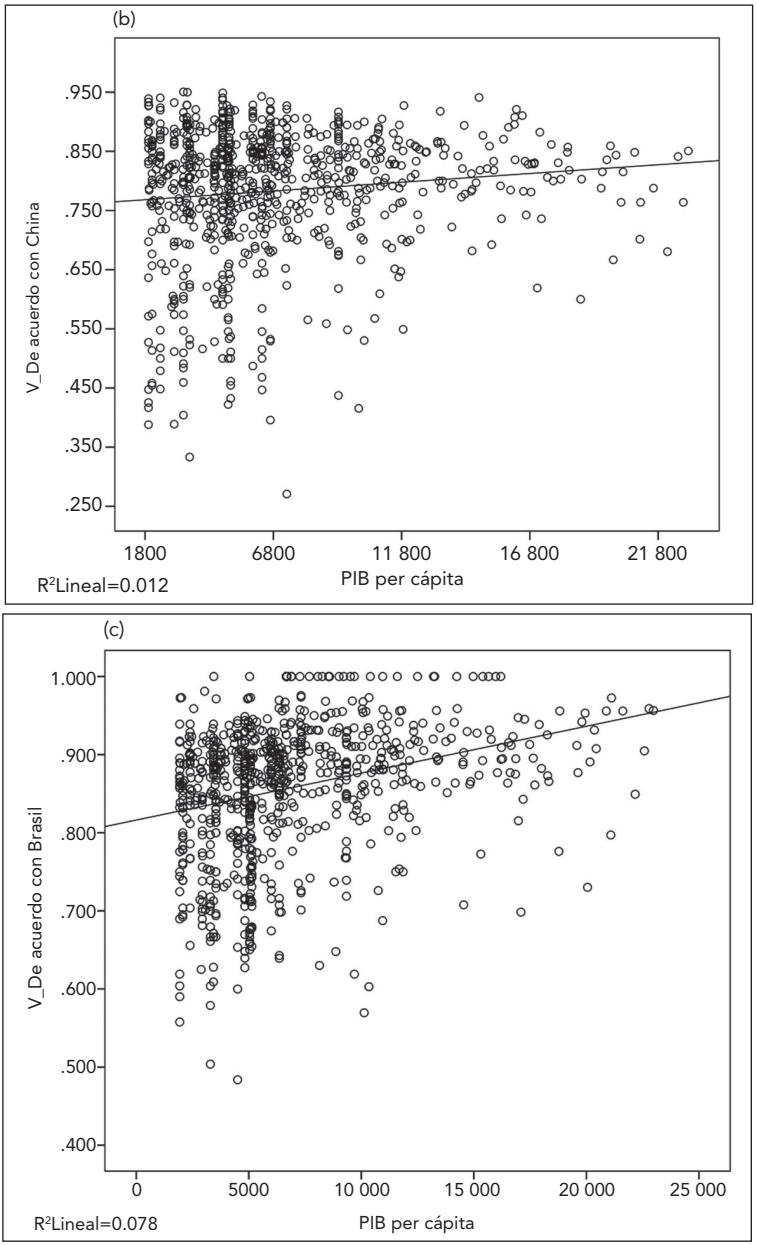


Figura 11.5. Relación alineamiento de América Latina con Estados Unidos, China y Brasil, según su concentración de poder

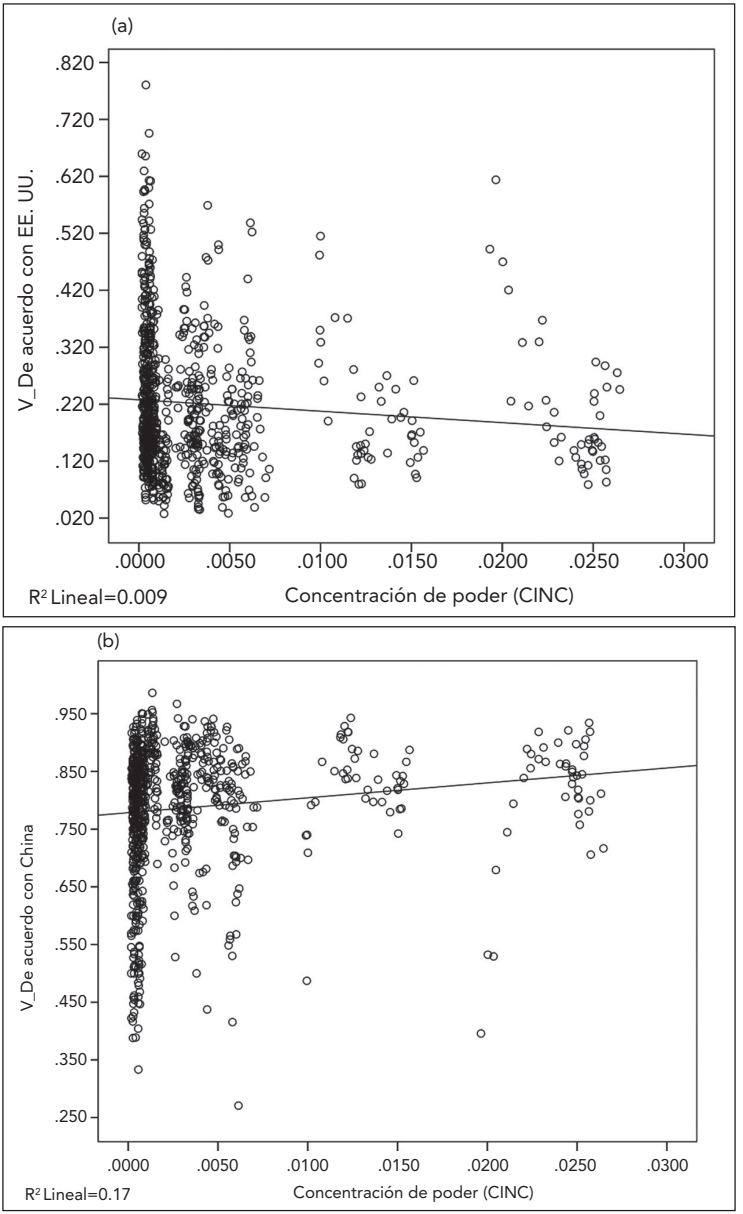
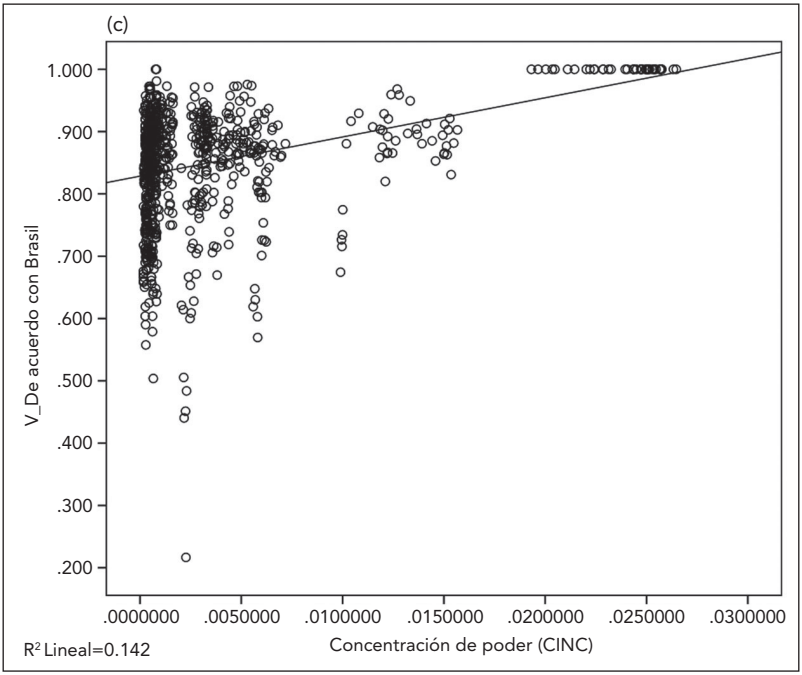


Figura 11.5. (*continuación*)



Las determinantes de la alineación política hacia las potencias: Estados Unidos, China y Brasil

Para conocer el peso de cada variable independiente sobre el alineamiento político (variable dependiente), se utilizan datos de panel, que combinan una dimensión temporal con otra transversal, lo cual permite analizar un mismo fenómeno por períodos. Este método es útil porque permite estudiar simultáneamente variaciones temporales y entre casos, lo cual otorga mayores grados de libertad para explorar relaciones entre variables. A su vez, esto permite controlar las variables a partir de su cambio a lo largo del tiempo y dar cuenta de la heterogeneidad que pueda existir en cada uno de los países. Dada las características de la muestra, es necesario recurrir a modelos estadísticos que den cuenta de cambios en la variable dependiente a partir de los mismos en las variables independientes.

Para ello, como se indicó en el apartado metodológico, se utilizaron dos modelos de regresión lineal múltiple, que obedecen a cada variable dependiente utilizada: el alineamiento con Brasil, Estados Unidos y China. De la misma forma, con cada modelo se analiza la influencia de las variables independientes mencionadas: democracia, posicionamiento ideológico, concentración de poder relativo, capacidad económica, dependencia económica, años de polarización y edad de la democracia. En la tabla 11.2 y la figura 11.6, se sintetizan los modelos de regresión y sus resultados. La evidencia resalta los patrones de alineamiento observados con las variables domésticas.

Tabla 11.2. Modelos de análisis sobre los factores de alineamiento de los países latinoamericanos hacia Estados Unidos, China y Brasil

	Modelo 1: EE. UU.	Modelo 2: China	Modelo 3: Brasil
(Constante)	3,2076***	6,910**	-2,018**
	(0,863)	(3,393)	(,755)
Ideología del gobierno	0,0187***	-,019***	-,005**
	(0,003)	(0,003)	(,002)
Edad de democracia	-0,0001	,000	,000
	(0,000)	(0,000)	(,000)
Cualidad democrática	0,00241*	-,001	,002
	(0,001)	(0,002)	(,001)
CINC: Índice de Poder	-1,6671**	,222	4,576***
	(0,542)	(0,727)	(,494)
PIB per cápita	0,0000	-7,43E-04	-2,075E-6**
	(0,000)	(0,000)	(,000)
Dependencia económica	-0,0001***	6,54E-10	
	(0,000)	(0,000)	
Año	-0,0016***	-,003**	,001***
	(0,000)	(0,002)	(,000)
R	0,442***	0,650***	0,422***
R_2	0,195 **	0,4227***	0,178**
R_2 ajustado	0,184**	0,365***	0,169**
N	499	478	526

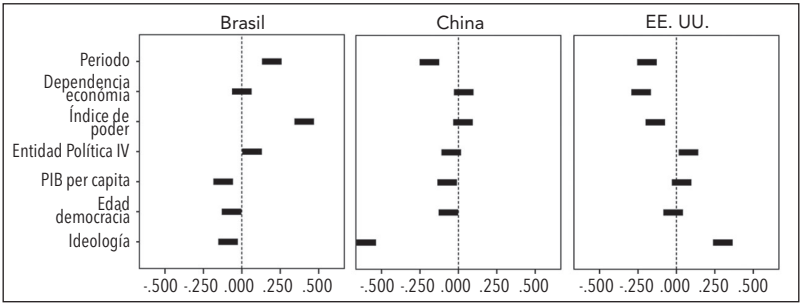
*p<0,05; **p< 0,01; ***p<0,001

Nota: Regresión lineal múltiple. Los valores entre paréntesis corresponden a la desviación estándar.

En el primer modelo, que utiliza como variable dependiente el alineamiento con Estados Unidos, los países que tienden a alienarse con dicho país (3,2076***) exhiben las siguientes características: perfiles ideológicos de gobiernos tendientes a la derecha de la escala (0,0187***), rasgos poco democráticos (0,00241*), un poder relativo inferior (–1,6671**), menor capacidad económica y una mayor dependencia económica (–0,0001***). Manteniendo las demás variables constantes, lo anterior fue más evidente durante los períodos de bipolaridad (–0,0016***). Este modelo, pese a manifestar la baja influencia de dos variables –edad de la democracia y la propia capacidad económica–, explica el 19,5 % de la varianza del alineamiento entre los países latinoamericanos y Estados Unidos ($R_{2:}$ 0,195**) (tabla 11.2 y figura 11.6).

La variable dependiente del segundo modelo es el alineamiento de los países latinoamericanos con China (6,910**). Sus características son: perfiles ideológicos de gobiernos tendientes a la izquierda de la escala (-,019***), rasgos democráticos (-,001), un poder relativo mayor (,222), menor capacidad económica (-7,428E-07) y mayores apoyos o deuda económica con la potencia (6,535E-13). Se mantienen las demás variables constantes. Este alineamiento fue más evidente durante los períodos de multipolaridad (-,003**). Este modelo muestra la baja influencia estadística de las siguientes variables: democracia, edad de la democracia, poder relativo, capacidad e independencia económica. Sin embargo, explica un 42 % ($R_{2:}$ 0,4227***) de la varianza del alineamiento de los países latinoamericanos con China, lo cual es alto para un modelo estadístico (tabla 11.2 y figura 11.6).

Figura 11.6. Efectos internos y sistémicos en el alineamiento de América Latina hacia Brasil, China y Estados Unidos



Nota: Beta estandarizada.

La variable dependiente del tercer modelo es el alineamiento de los países latinoamericanos con Brasil (6,910**). Aquí se encuentran los países con perfiles ideológicos de gobiernos tendientes a la izquierda de la escala (-,019***), con rasgos democráticos (-,001), con un poder relativo mayor (,222), con menor capacidad económica (-7,428E-07) y con mayores apoyos o deuda económica con la potencia (6,535E-13). Estos resultados se consiguen al mantener las demás variables constantes y fueron más evidentes durante los períodos de multipolaridad (-,003**). Este modelo manifiesta la baja influencia estadística de las siguientes variables: democracia, edad de la democracia, poder relativo, capacidad e independencia económica. No obstante, explica un 42 % ($R_{2:}$ 0,4227***) de la varianza del alineamiento de los países latinoamericanos con Brasil (tabla 11.2 y figura 11.6).

La importancia de estos tres modelos se ubica en el peso de las variables que más efectos manifiestan en la diferente convergencia de los países latinoamericanos hacia las tres potencias. En términos estrictos, la ideología como variable independiente tiene un fuerte vínculo con el comportamiento de los países latinoamericanos y su política exterior. Los perfiles ideológicos de los gobiernos, aunado a los períodos de polaridad, explican gran parte del fenómeno. El alineamiento de América Latina con Brasil, Estados Unidos y China mantiene un fuerte vínculo ideológico (tabla 11.2 y figura 11.6). Los factores económicos, esto es, la capacidad y dependencia económica, el poder relativo, la similitud de las instituciones políticas medida por el nivel de democracia (Polity IV), manifiestan mayores efectos en la convergencia hacia Estados Unidos por parte de los países latinoamericanos. Pero estos mismos factores manifiestan menor incidencia en el alineamiento hacia Brasil y China. Existe una similitud en las variables que explican el alineamiento político de los países latinoamericanos frente a Brasil y China. La diferencia es que los países con mayor índice de poder y mayores niveles democráticos se asocian más con el país sudamericano. Este fenómeno, pese a corroborar algunas relaciones de las variables a nivel individual analizadas en el apartado anterior, tiene que ver precisamente con la heterogeneidad de las dinámicas internas en los países latinoamericanos.

El caso de Brasil es distinto debido al rol central que detenta como potencia regional emergente en el continente latinoamericano. Se realiza

un análisis específico sobre el país, atendiendo sus trayectorias en torno a la alineación política con las potencias hegemónica de Estados Unidos y emergente de China. Se presentan cambios respecto a los procesos internos que determinan sus niveles de alineamiento. La pregunta que guía el análisis es: ¿qué determina que Brasil tienda a alinearse hacia la potencia emergente de China o hacia la hegemonía de Estados Unidos? (tabla 11.3, figura 11.7).

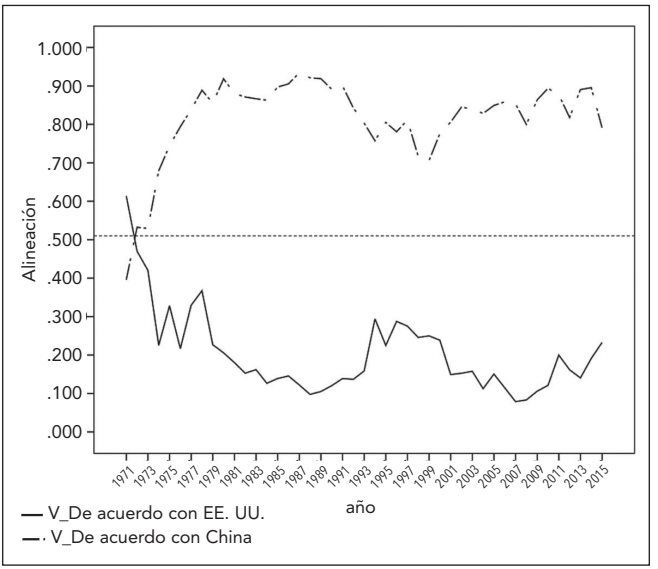
Tabla 11.3. Alineación de Brasil con las potencias Estados Unidos y China

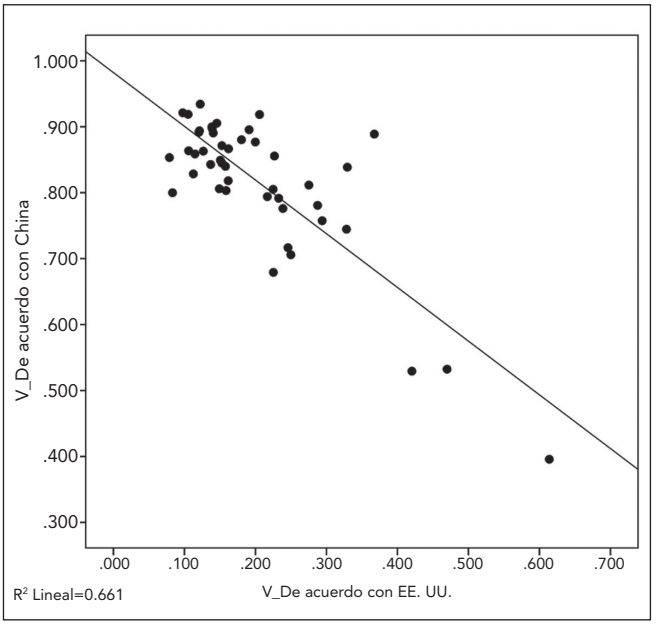
Variable	Voto EE. UU.	Voto China
Ideología	,107	,017
	,565	,926
Edad democrática	,002	-,176
	,992	,342
PIB per cápita	-,316*	,177
	,032	,246
Dependencia económica EE. UU.	,630**	-,576**
	,000	,000
Dependencia económica China	,065	,599
	,879	,117
Cualidad democrática	-,677**	,484**
	,000	,001
Índice de poder	-,677**	,539**
	,000	,000
N	46	46
Media	0,2099	0,8164
SD	0,1151	0,1083

*p <0,05; **p < 0,01

Nota: El primer valor corresponde a la correlación de Pearson; el segundo a la significación bilateral.

Figura 11.7. Evolución de la alineación de Brasil con las potencias Estados Unidos y China





El caso brasileño sugiere una compleja mezcla de determinantes de la política exterior. Según el análisis, cuando Brasil manifestó niveles medios y bajos de interdependencia económica, niveles bajos de democracia, niveles bajos de poder relativo y con un gobierno(s) con ubicaciones ideológicas tendientes a izquierda de la escala, el país tendió a alienarse más con Estados Unidos. Esto se puede observar durante el período de la unipolaridad cuando Brasilia ensayó un acercamiento a Washington. Esta tendencia es similar a la de países como Paraguay, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Nicaragua, pero distinta a la de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia. El rol de la ideología no resulta tan relevante como el de las variables sistémicas.

Por el contrario, Brasil manifestó mayores niveles de convergencia con China cuando tenía niveles medios y altos de democracia, niveles medios o altos de crecimiento económico y poder relativo, aunque la coherencia ideológica de los gobiernos no fue significativa. De este análisis se puede inferir que Brasil, al potenciar sus capacidades internas y fortalecer su economía, tiende a empoderarse frente a la hegemonía estadounidense. Esto se visualiza claramente durante el período de multipolaridad, cuando Brasil consolida su liderazgo como potencia emergente global y, junto a China, fortalece las relaciones bilaterales estratégicas de tipo Sur-Sur. Esto lleva a que la política exterior de Brasil tienda a alinearse de manera más cómoda con China durante el primer quindenio del siglo XXI (tabla 11.3, figura 11.7).

Con este ejercicio, a pesar de ser restrictivo, se señalan las tendencias de política exterior y los patrones de comportamiento en las dinámicas internacionales en relación con la potencia consolidada, Estados Unidos, y la emergente, China. Como se apreció, la fuerte influencia de Estados Unidos principalmente en América Central y de China en América del Sur permite visualizar tanto el peso de los factores estructurales en el alineamiento político como la tradicional polarización ideológica de la región. Esto concuerda con la literatura especializada en la que se indica que, en los albores del siglo XXI, principalmente Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia experimentaron una política exterior más asertiva de matriz contrahegemónica, lo cual impulsó un mundo multipolar, el fortalecimiento de relaciones con

países emergentes y el apoyo para proyectos progresistas de integración regional a fin de aumentar sus niveles de autonomía en el ejercicio de su política exterior (Sanahuja 2016).

Conclusiones

El orden internacional experimenta procesos de transformación que reconfigura las capacidades de los actores en el sistema mundial y otorga mayor protagonismo a los países emergentes y del Sur global. Un cambio transcendente, que se acentúa en los albores del siglo XXI, es el ascenso de China al epicentro de un proceso de transición hegemónica. Los países latinoamericanos no escapan a las dinámicas de latente reconfiguración del nuevo orden mundial y han debido reorientar sus estrategias de inserción internacional concomitantemente.

En este contexto se definieron nuevas estrategias de política exterior que giraron en torno al denominado "Triángulo Chino", cuya base se asienta en el fortalecimiento de relaciones de tipo horizontal entre China y los países latinoamericanos –incluido Brasil– y en la cima se ubica Estados Unidos. Fundamentada en las teorías del realismo y sus corrientes, como el realismo neoclásico y el realismo periférico, el objetivo de la investigación expuesta en este capítulo fue dar cuenta de la relevancia de los factores estructurales y domésticos que influyen en el alineamiento político de los Estados latinoamericanos para con las potencias internacionales.

Sobre esta base, se tomó como *proxy* del alineamiento político las votaciones de los países en el seno de la AGNU y se introdujo variables e hipótesis relacionadas con la distribución del poder mundial, el peso de un Estado en el escenario internacional, la interdependencia económica, los factores ideológicos y de democracia; y se capturó la influencia de cada elemento indicado en la alineación política desde 1970 hasta 2015.

Con los resultados se comprueba, en grados variados, las hipótesis formuladas. A nivel estructural, se apunta a la consolidación de China como el actor preponderante en las dinámicas internacionales con América Latina en el marco de un declive significativo de Estados Unidos en el entorno hemisférico. El alineamiento de los votos latinoamericanos

tiene una correlación con las diferentes etapas de polaridad internacional; especialmente relevante ha sido la etapa del multilateralismo. Una vez iniciado el nuevo milenio, el relacionamiento de dichos países tiende a alinearse políticamente con la potencia emergente de China. De igual manera, Brasil, como potencia regional emergente, tiende a fortalecer los lazos económicos y políticos con el gigante asiático. En este sentido, las crecientes relaciones bilaterales entre estos dos emergentes globales habrían implicado el establecimiento de relaciones de cooperación.

Con el estudio se comprobó que los ciclos políticos en América Latina, aunado a los procesos ideológicos y proyectos programáticos de los gobiernos, se posicionan como los elementos nodales para entender la acción exterior de los países periféricos y su rol frente a las potencias mundiales, en este caso Estados Unidos y China. Las dinámicas internas se configuran como elementos centrales que inciden en los procesos internacionales, especialmente una vez inaugurado el nuevo milenio; por ello, un análisis de los giros ideológicos y la involución de la democracia en la región resulta fundamental. Otro factor que tiene alta incidencia en el modelo aplicado es la interdependencia económica y el vínculo que genera hacia el gigante asiático, que en los últimos años se ha consolidado como el primer socio comercial de algunos de los principales países sudamericanos.

Finalmente, con esta investigación se evidencia la vigencia de los postulados del realismo y sus subcorrientes teóricas para dar cuenta de los procesos de alineamiento político y, de manera general, de la política exterior en los países latinoamericanos. De la misma forma, se revalida el carácter teórico-metodológico del uso de las resoluciones adoptadas en AGNU como variable dependiente y *proxy* del comportamiento de los Estados en las dinámicas internacionales.

Referencias

Arreola, Javier. 2017. "¿Qué plan tiene China para Latinoamérica?". *Forbes México*, 7 de julio de 2017. https://www.forbes.com.mx/que-plan-tiene-china-para-latinoamerica/

Ayoob, Mohammed. 2002. "Inequality and Theorizing in International Relations: The case for Subaltern Realism". *International Studies Review* 4 (3): 27-48. https://doi.org/10.1111/1521-9488.00263

Buzan, Barry. 1996. "The timeless wisdom of realism". En *International theory: Positivism and beyond*, editado por Steve Smith, Ken Booth y Marysia Zalewski, 47-65. Cambridge: Cambridge University Press.

Cubadebate. 2014. "Atilio Borón: América Latina en la geopolítica imperial". 16 de septiembre. http://www.cubadebate.cu/opinion/2014/09/16/atilio-boron-america-latina-en-la-geopolitica-imperial/

Cha, Victor D. 2000. "Abandonment, Entrapment, And Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan, and Korea". *International Studies Quarterly* 44 (2): 261-291. doi:10.1111/0020-8833.00158

Corrales, Javier, y Richard E. Feinberg. 1999. "Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions". *International Studies Quarterly* 43 (1): 1-36. https://doi.org/10.1111/0020-8833.00109

David, Steven. 1991. "Explaining Third World Alignment". *World Politics* 43 (2) 233-256. doi:10.2307/2010472

Dueck, Colin. 2009. "Neoclassical realism and the national interest: Presidents, domestic politics, and major military interventions". En *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, editado por Steven Lobell, Norrin Ripsman y Jeffrey Taliaferro, 139-169. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511811869.005

Escudé, Carlos. 1986. *La Argentina vs las grandes potencias: el precio del desafío*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

— 2012. *Principios del realismo periférico: una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere.

Flores-Macías, Gustavo, y Sarah E. Kreps. 2013. "The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992-2006". *Journal of Politics* 75(2): 357-371.

Gallagher, Kevin. 2016. *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. Nueva York: Oxford University Press.

Gardini, Gian Luca, y Peter Lambert. 2011. *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Greig, Michael, y Andrew Enterline. 2017. "Correlates of War Project: National Material Capabilities (NMC) Data Documentation Version 5.0". 1 de febrero. http://cow.dss.ucdavis. edu/data-sets/national-material-capabilities/nmc-codebook-v5-1

Haibin, Niu. 2010. "Emerging Global Partnership: Brazil and China". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 183-192. doi:10.1590/S0034-73292010000300011

Hirschman, Albert. 1945. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press.

Hudson, Valerie. 2005. "Foreign Policy Analysis: Actor-specific Theory and the Ground of International Relations". *Foreign Policy Analysis* 1 (1): 1-30. https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x

Iida, Keisuke. 1988. "Third World Solidarity: The Group of 77 in the UN General Assembly". *International Organization* 42 (3): 375-395. https://doi.org/10.1017/S0020818300032859

Jaguaribe, Helio. 1979. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". *Estudios Internacionales* 12 (46): 91-130. doi: 10.5354/0719-3769.2011.16458

Kennedy, Paul. 1994. *Auge y caída de grandes potencias*. Barcelona: Plaza & Janés.

— 2006. *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*. Nueva York: Random House.

Krasner, Stephen D. 1976. "State power and the structure of international trade". *World Politics* 28 (3): 317-347. https://doi.org/10.2307/2009974

Lobell, Steven, Norrim Ripsman y Jeffrey Taliaferro, eds. 2009. *Neoclassical Realism, The State, and Foreing Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lijphart, Arend. 1963. "The Analysis of Bloc Voting in the General Assembly: A Critique and a Proposal". *American Political Science Review* 57 (4): 902-917. doi:10.2307/1952608

Marín-Bosch, Miguel. 1998. *Votes in the UN General Assembly*. La Haya: Kluwer Law International.

Marshall, Monty, y Keith Jaggers. 2008. "Polity IV Dataset, version p4v2008". Base de datos, Center for International Development and Conflict Management / University of Maryland, College Park. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104904

Martínez-Hernández, Aldo A., y Asbel Bohigues García. 2019. "El giro a la izquierda de los parlamentos latinoamericanos: ¿Cuándo y cómo se dio?". *Política y Gobierno* 26 (1): 93-115. http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1231/963

Mearsheimer, John J. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

Milner, Helen. 1997. *Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Milner, Helen, y Robert O. Keohane, eds. 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambrigde Univeristy Press.

Modelski, George. 1983. "Long Cycles of World Leadership". En *Contending Approaches to World System Analysis*, editado por William Thomson, 115-140. Beverly Hills, CA: Sage.

Morgenthau, Hans. 1967. *Politics among nations: The struggle for power and peace*. 4.ª ed. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Murillo, María Victoria, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav. 2010. "Electoral Revolution or Democratic Alternation?". *Latin American Research Review* 45 (3): 87-114. doi: 10.1353/lar.2010.0030

Neto, Octavio Amorim. 2012. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Río de Janeiro: Elsevier / Fundación Konrad Adenauer.

Neto, Octavio Amorim, y Andrés Malamud. 2015. "What Determines Foreign Policy in Latin America?: Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008". *Latin American Politics and Society* 57 (4): 1-27. doi:10.1111/j.1548-2456.2015.00286.x

Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games". *International Organization* 42 (3): 427-460. doi:10.1017/S0020818300027697

Puig, Juan Carlos. 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar / Instituto de Altos Estudios de América Latina / Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.

Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". *World Politics* 51 (1): 144-172. doi:10.1017/S0043887100007814

Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. 2013. "América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 104: 157-180.

Sanahuja, José Antonio. 2016. "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis". *Pensamiento Propio* 21 (44): 29-76. http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/007-sanahuja.pdf

Sánchez, Francisco, y Mercedes García Montero, coords. 2019. *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el* boom *de las materias primas*. Madrid: Tecnos.

Schenoni, Luis. 2012. "Los determinantes sistémicos de la política externa brasileña en el contexto de América Latina". Trabajo presentado en el *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política: la ciencia política del sur*, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre. https://bit.ly/3nvoNgm

Schenoni, Luis, y Carlos Escudé. 2016. "Peripheral realism revisited". *Revista Brasileira de Política Internacional* 59 (1): 1-18. doi:10.1590/0034-7329201600102

Schweller, Randall L., y Xiaoyu Pu. 2011. "After Unipolarity: China's Visions of International Order in An Era of US Decline". *International Security* 36 (1): 41-72. doi:10.1162/ISEC_a_00044

Selcher, Wayne. 1978. *Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds*. Boulder, CO: Westview.

Serbín, Andrés. 2017. "China y América Latina y el Caribe frente a un cambio de ciclo: narrativas y estrategias". En *La proyección de China en América Latina y el Caribe*, editado por Eduardo Pastrana y Hubert Gehring, 73-98. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Singer, J. David, Stuart Bremer y John Stuckey. 1972. "Capability distribution, uncertainty, and major power war, 1820-1965". En *Peace, War, and Numbers*, editado por Bruce M. Russett, 19-48. Beverly Hills: Sage.

Sørensen, Camilla. 2013. "Is China Becoming More Aggressive?: A Neoclassical Realist Analysis". *Asian Perspective* 37 (3): 363-386. doi:10.1353/apr.2013.0014

Thacker, Strom. 1999. "The High Politics of IMF Lending". *World Politics* 52 (1): 38-75. http://www.bu.edu/sthacker/files/2012/02/imf.pdf

Thies, Cameron. 2010. "State Socialization and Structural Realism". *Security Studies* 19 (4): 689-717. https://doi.org/10.1080/09636412.2010.524084

Tomlin, Brian. 1985. "Measurement Validation: Lessons from the Use and Misuse of UN General Assembly Roll-Call Votes". *International Organization* 39 (4): 189-206. doi:10.1017/S0020818300004902

Voeten, Erik. 2000. "Clashes in the Assembly". *International Organization* 54 (2): 185-215. doi:10.1162/002081800551154

— 2012. "Data and Analyses of Voting in the UN General Assembly". *SSRN*, 17 de julio. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2111149

Walker, Stephen, Akan Malici y Mark Schafer, eds. 2011. *Rethinking Foreign Policy Analysis: States, Leaders, and the Microfoundations of Behavioral International Relations*. Londres: Routledge.

Walt, Stephen. 2002. "The Enduring Relevance of the Realist Tradition". En *Political science: The State of the Discipline*, editado por Ira Katznelson y Helen. V. Milner, 197-230. Nueva York: W. W. Norton.

Wohlforth, William C. 2008. "Realism and Foreign Policy". En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 35-53. Oxford: Oxford University Press.

Zakaria, Fareed. 1998. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Zapata, Sandra, y Aldo Martínez-Hernández. 2020. "La política exterior latinoamericana ante la potencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China". *Colombia Internacional* 104: 63-93. https://bit.ly/3bEepgs

Capítulo 12
La diplomacia como herramienta de la política exterior: análisis del *affair* Assange

Luis Córdova-Alarcón

El análisis de política exterior (APE) se caracteriza por estudiar cómo se elabora este tipo de políticas. Pero entre las decisiones y las acciones que finalmente se ejecutan existe una brecha (*implementation gap*) que no siempre se toma en cuenta. Se ha descuidado este elemento en la literatura especializada, a pesar de constituir el punto crítico para lograr el éxito o el fracaso de la política. Con este capítulo se contribuye a llenar ese vacío. No abarca todo el proceso de implementación. Centra su atención en la diplomacia como herramienta de política exterior y la utiliza como divisa teórica para explicar un caso reciente de la política exterior ecuatoriana: el denominado *affair* Assange.

Hay dos formas de aproximarse al estudio de cómo se implementa la política exterior (Brighi y Hill 2012). Se puede atender la relación entre principios, fines y medios –lo que aquí se aborda– o enfocarse en la relación del actor estatal con su entorno internacional. Ambas aproximaciones se vinculan estrechamente con el arte de gobernar, o *statecraft*, y el arte de crear poder, o estrategia (Freedman 2016). La articulación entre principios, fines y medios no es mecánica; implica sincronización y calibración de un conjunto de instrumentos con una buena dosis de inteligencia contextual (Nye 2008, cap. 4). El desempeño operativo de los ejecutores de la política exterior es un factor clave. En este sentido, *statecraft*, estrategia e implementación conforman una triada analítica que no hay que perder de vista.

Desde la perspectiva del APE, la diplomacia se relaciona con los medios que utilizan los tomadores de decisión para alcanzar sus propósitos. Sin embargo, no hay consenso sobre el rol que cumplen. Es común clasificar los instrumentos de política exterior en cuatro categorías: políticos, militares, económicos y culturales. El pionero en esta categorización fue Harold Lasswell (1945). Mientras Lasswell (1945), Baldwin (1985) y Hill (2016) identifican a la diplomacia con los instrumentos políticos, Deibel (2007), siguiendo a Morgenthau (1954), considera a la diplomacia como el instrumento principal o de coordinación del resto de instrumentos. En cambio, Mastanduno (1999) reconoce solo tres categorías de *instruments of statecraft*: diplomáticos, económicos y militares. A diferencia de Morin y Paquin (2018) que ubican los instrumentos en un rango que va desde la diplomacia hasta la fuerza militar, clasificándolos en tres categorías: (i) socialización, (ii) coerción y (iii) intervención, según se dirijan hacia el mantenimiento o modificación de ideas, intereses o la estructura política doméstica del Estado extranjero, respectivamente.

Como lo advierten Constantinou y Sharp (2016, 18), discernir si la diplomacia es un instrumento (¿al servicio de quién?), un medio (¿con qué propósitos?) o una combinación de ambos es algo que al *mainstream* de las RR. II. no le interesa. La persistencia de este vacío perjudica principalmente a los Estados débiles y periféricos, ya que la diplomacia se presenta como su mejor herramienta de política exterior o, incluso, como la única opción. A sabiendas de que los Estados fuertes y centrales, cuentan con poderío económico y músculo militar suficientes para instrumentalizarlos en su política exterior.

¿Cuál es la relación de la diplomacia con la política exterior? ¿Cómo analizar un fenómeno diplomático desde el APE? Para responder estas preguntas, se propone un aparato conceptual integrador de la diplomacia que facilita su análisis empírico. En especial, se conceptualiza la diplomacia como herramienta de política exterior. Al hacerlo se contribuye en un doble sentido. Por un lado, se clarifican las opciones estratégicas de los Estados al momento de diseñar su política exterior. Por el otro, brinda un versátil marco analítico para explicar la política exterior cuando no se basa en el uso de la fuerza.

Para validar el aparato conceptual empíricamente, se aborda como caso de estudio un segmento del *affair* Assange usando el análisis

contrafáctico desde la teoría de conjuntos (Mahoney y Barrenechea 2017), la secuenciación y *process tracing*. Los datos se obtuvieron de cuatro fuentes: archivos de prensa digitalizados (se revisaron tres diarios ecuatorianos: *El Telégrafo*, *El Universo* y *El Comercio*, y uno británico: *The Guardian*), documentos oficiales de la cancillería de Ecuador, informes de investigación periodística y dos entrevistas semiestructuradas a testigos directos de los eventos que se relatan.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En la segunda sección se conceptualiza la diplomacia como herramienta de política exterior, identificando sus instrumentos y modalidades de uso. Con este marco teórico-conceptual, en la tercera sección se realiza un análisis contrafáctico del *affair* Assange para explicar por qué el gobierno de Rafael Correa le concedió asilo a Julian Assange, en agosto de 2012. La última sección se destina a las conclusiones, poniendo en perspectiva los hallazgos realizados.

La diplomacia como herramienta de política exterior

El argumento que se desarrolla a continuación puede sintetizarse en tres premisas:

I. La diplomacia y la guerra son las dos herramientas por antonomasia de la política exterior. Son herramientas porque combinan la intencionalidad, las modalidades de uso y los instrumentos para alcanzar los objetivos de la política. Mientras la intencionalidad de la diplomacia es influir en el comportamiento de otro actor, la intencionalidad de la guerra es obligarlo. Por eso, la diplomacia usa los instrumentos pacíficamente, mientras la guerra los usa violentamente o recurriendo a la fuerza.
II. Entre las dos herramientas no hay fronteras claramente delimitadas porque no suelen presentarse en estado puro. Son más bien categorías que polarizan un espectro operacional, creándose una zona gris en la que los medios –pacíficos y de fuerza– y los instrumentos se combinan y dan origen a modalidades híbridas en la implementación de la política exterior.

III. Para dar cuenta de la realidad empírica de la diplomacia se necesita un concepto tridimensional y multinivel. Tridimensional, porque las aristas más salientes del fenómeno diplomático se presentan como: [A] una organización gubernamental encargada de los asuntos exteriores; [B] una institución de las RR. II. (o interestatales); y [C] una herramienta de la política exterior. Y multinivel porque, siguiendo a Goertz (2006), sus elementos conceptuales se ubican en tres niveles, como: tipos de herramientas (nivel básico), modalidades de uso (nivel secundario) e instrumentos de política exterior (nivel de indicadores).

En los estudios internacionales pueden distinguirse al menos tres planos analíticos. El primero es el de las relaciones interestatales (o internacionales) que privilegia las acciones e interacciones entre los Estados. En el segundo, la política mundial, además de los Estados intervienen actores no estatales y fuerzas transnacionales. El tercer plano abarca a las organizaciones e instituciones internacionales que conforman regímenes internacionales y promueven la gobernanza global. Si bien la diplomacia tiene implicaciones en los tres planos, se trata de un fenómeno propio del primero: de las relaciones interestatales.

Esta conceptualización sigue el enfoque ontológico, realista y causal que propone Goertz (2006, 5) para construir conceptos en ciencias sociales. Su argumento se basa en la idea de que los conceptos "son teorías sobre los elementos constitutivos fundamentales de un fenómeno". De tal forma, precisar su estructura conceptual es mucho más que dar una definición, implica establecer relaciones ontológicas a las que se le atribuye determinado poder causal.

Hay dos estructuras arquetípicas de conceptos que pueden llegar a combinarse. La primera se basa en la identificación de condiciones necesarias y suficientes para la configuración del fenómeno de interés. En la segunda, el denominado enfoque de semejanza familiar (*family resemblance*), se identifica un criterio de suficiencia con elementos constitutivos que no son necesarios para que un caso sea considerado una instancia del fenómeno de interés (Goertz 2006).

Esta última estructura conceptual (*family resemblance*) es particularmente útil porque muestra que las categorías generadas por los

conceptos no tienen fronteras claramente delimitadas, sino que comparten zonas grises que deben ser teorizadas. Así, las dimensiones conceptuales serían continuas y no dicotómicas, ampliando la cobertura del concepto para dar cabida a los casos tal como se presentan en la realidad concreta. Esto implica conceptualizar no solo el polo positivo de un fenómeno sino también su polo negativo y mostrar el carácter sustantivo del *continuum* que une a los dos. En definitiva, la estructura conceptual importa porque permite identificar los casos o eventos que cualifican como instancias de un fenómeno de interés.

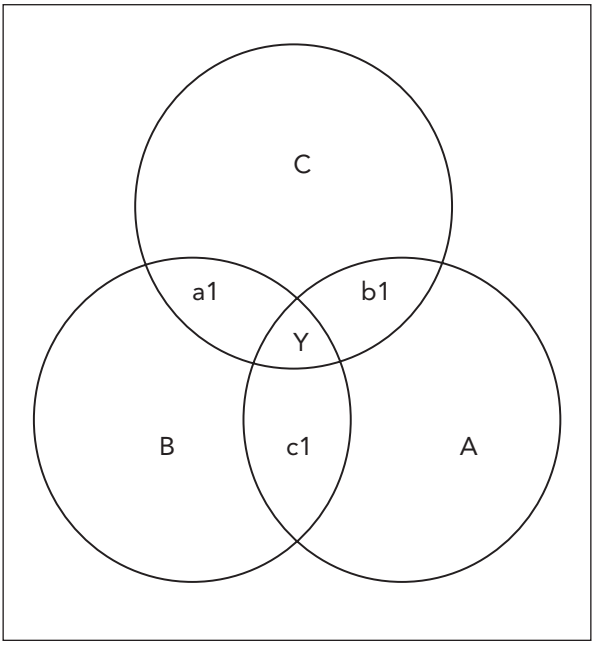
A continuación, primero se desarrolla el concepto de diplomacia bajo la estructura arquetípica de condiciones necesarias y suficientes. Luego se conceptualiza la diplomacia como herramienta de política exterior bajo la estructura arquetípica de semejanza familiar. Solo entonces se comprenderán la variedad operacional de la política exterior y las ventajas de este marco analítico para explicar empíricamente un fenómeno diplomático.

¿Qué es la diplomacia?

La diplomacia contemporánea es un fenómeno que opera como un sistema complejo. No se pueden describir completamente sus elementos, su pluralidad, entrelazamientos e interdependencias (Innerarity 2020). Basta pensar en el impacto de las nuevas tecnologías de la información y las dinámicas del ciberespacio, o en el protagonismo de los gobiernos locales y los actores no estatales en la esfera internacional, para constatar la densidad de interacciones que la prefiguran (Kleiner 2008). Sin embargo, vista en perspectiva histórica, la diplomacia mantiene una gramática propia. Su *performance* actual ha potenciado ciertos aspectos y desdibujado otros. Pero su complejidad no impide conceptualizarla, reconociendo el núcleo ontológico que caracteriza la diplomacia.

Bull ([1977] 2002, 156; traducción propia) definió la diplomacia como "la conducción de las relaciones entre los Estados y otras entidades con prestigio en la política mundial por parte de agentes oficiales y por medios pacíficos". Aquí ya se intuyen las tres dimensiones que conforman el núcleo ontológico de la diplomacia, como se muestra en la figura 12.1: la participación de agentes oficiales que conforman una

Figura 12.1. La tridimensionalidad en el concepto de diplomacia



A = Organización gubernamental
B = Institución internacional
C = Herramienta de política
Y = Diplomacia
a1 = Paradiplomacia
b1 = Diplomacia ad hoc
c1 = Cuasidiplomacia

organización gubernamental; la conducción de las RR. II. cumpliendo ciertos roles, rituales y normas que se han institucionalizado; y la utilización de medios pacíficos que atañen a la implementación de la política exterior. En adelante se detalla cada dimensión.

La diplomacia como organización gubernamental

El rasgo distintivo más antiguo de la diplomacia tiene que ver con el diplomático como protagonista de las relaciones políticas transfronterizas (Black 2010; Hamilton y Langhorne 2011). En el sistema de

Estados westfaliano tradicionalmente se ha considerado al cuerpo diplomático de un Estado como el referente natural de la diplomacia, capitaneada por un(a) ministro(a) o secretario(a) de Estado. Pero a fines del siglo XX la creciente interdependencia de la sociedad internacional y la multiplicación de las relaciones intergubernamentales socavaron el monopolio de los diplomáticos profesionales sobre el conjunto de relaciones exteriores del Estado. Hoy es más apropiado hablar de un sistema diplomático nacional (Hocking 2016) que articula a funcionarios de distintas carteras de Estado, encargados de diversas áreas temáticas de la agenda exterior. No obstante, la presencia de agentes oficiales a cargo de las relaciones diplomáticas sigue siendo una constante (Berridge 2015).

Cuando se estudia un fenómeno diplomático las miradas suelen dirigirse a las funciones que cumplen los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada nación como ente rector del servicio diplomático de un país. Barston (2013) menciona seis áreas funcionales de la diplomacia moderna:

1. ceremonial (protocolo, representación, visitas);
2. administración (problemas del día a día; promoción de intereses políticos, económicos, científicos, militares, turísticos; explicación y defensa de las políticas; fortalecimiento de relaciones bilaterales; coordinación bilateral; cooperación multilateral);
3. información y comunicación (evaluación, informes y supervisión);
4. negociación internacional;
5. deber de protección; y
6. contribuir al orden internacional (elaboración de reglas y arreglo pacífico de controversias).

Al proceder de esta manera se pierde de vista que los agentes oficiales a cargo de asuntos exteriores de un Estado no operan mecánicamente al momento de implementar la política exterior. Al contrario, una política exterior bien diseñada puede fracasar de forma estrepitosa al empantanarse en la organización gubernamental a cargo de su implementación. Por eso es conveniente usar un enfoque organizacional (Arellano Gault 2010) para analizar esta dimensión de la diplomacia,

y no un enfoque funcionalista. En palabras de David Arellano Gault, las organizaciones gubernamentales:

> son construcciones flojamente acopladas, afectadas políticamente, duales en su esencia (creadas con base en la normatividad pero que pronto adquieren vida propia), tironeadas por intereses externos e internos, y habitadas por seres humanos (que muchas veces, de manera despectiva, llamamos burócratas) con objetivos, intereses, valores y capacidades cruzadas y diversas, y que muy a menudo pertenecen y deben lealtad a redes externas a la organización en la que laboran (Arellano Gault 2010, 61-62).

Este enfoque supone que resulta imposible comprender el contenido de la política exterior y de la toma de decisiones sin analizar la forma en que se organizan los sistemas político-administrativos y sus rutinas burocráticas. "Es la interacción entre los factores individuales y las condiciones de la organización lo que debe analizarse, ya que nos enfrentamos con organizaciones formadas por personas y con personas en un contexto organizacional" (Christensen et al. 2007, 2).

Por esta razón, la primera condición necesaria para hablar de diplomacia es la presencia de una organización gubernamental encargada de los asuntos exteriores: un Ministerio de Relaciones Exteriores. La diversificación de la agenda de política exterior exige una reorganización del aparato estatal para atenderla a satisfacción, lo que produce tensiones político-administrativas para gestionar, por ejemplo, la agenda comercial versus la agenda ambiental, la agenda social versus la agenda de seguridad y defensa, entre otras. Para evitar su dislocación se requiere de un proyecto de Estado (Jessop 2016), que encamine los esfuerzos de todo el aparato estatal hacia los mismos objetivos estratégicos.

Ya en la práctica, la capacidad de formular políticas en un Ministerio de Relaciones Exteriores no solo depende de la profesionalización del cuerpo diplomático (condición necesaria), sino también de las atribuciones institucionales del ministerio y del grado de delegación presidencial (factores sustituibles entre sí), como lo demuestra la investigación de Amorin Neto y Malamud (2019). Estos dos últimos factores tienen una relación directa con el andamiaje organizacional y los procesos políticos que lo (re)configuran.

Cuando esta condición (una organización gubernamental encargada de los asuntos exteriores) no está presente, el evento bajo observación puede ser un fenómeno de paradiplomacia [a1] (figura 12.1). Esta denominación generalmente se utiliza para describir la intervención de actores subnacionales en la esfera internacional. Aquí se consideran como casos de paradiplomacia lo actuado por aquellas entidades políticas que reproducen las prácticas diplomáticas convencionales (diplomacia como institución) y ejecuta sus acciones con la intención de influir en el comportamiento de otro actor (diplomacia como herramienta de política). Dichos actores incluyen organizaciones subnacionales (un gobierno local), organizaciones intergubernamentales (la OMS, la OMC, la OEA) o actores no estatales (una ONG como Oxfam, o una corporación multinacional, por ejemplo, Chevron-Texaco); pero lo hacen sin valerse de agentes del Estado oficialmente encargados de los asuntos exteriores. A diferencia de la diplomacia, que es un fenómeno propio de las relaciones interestatales, la paradiplomacia es un fenómeno propio de la política mundial.

La diplomacia como institución internacional

Aquí el foco de análisis se pone sobre las normas, reglas y roles que se han institucionalizado a través de las prácticas diplomáticas. Hedley Bull ([1977] 2002) identificó la diplomacia como una institución esencial de la sociedad internacional. Entendía por institución "un conjunto de hábitos y prácticas diseñados para la realización de objetivos comunes" (Bull [1977] 2002, 71). Esta dimensión guarda estrecha relación con las organizaciones intergubernamentales, ya que la diplomacia multilateral es su base operativa. Pero la diplomacia sigue siendo un fenómeno interestatal; ese es su rasgo distintivo. Aquí se concibe la diplomacia como un dispositivo para desactivar conflictos y preservar la estabilidad del orden internacional. Esta idea la refrendaría Adam Watson (1982) al señalar que la condición esencial de la diplomacia es la pluralidad de actores: Estados independientes que entablan un diálogo entre sí para sortear los problemas que enfrentan en un mundo interdependiente.

No faltan quienes han buscado ampliar el sentido institucional de la diplomacia por fuera del Estado. La propuesta teórica de Jönsson y Hall (2005), a partir de los aportes de la sociología histórica, principalmente de Michael Mann ([1986] 2012), evidencia lo anterior. Ellos cuestionan los supuestos sustancialistas sobre los que se teorizó la diplomacia en el *mainstream* de las RR. II. En su reemplazo, plantean un enfoque procesual y relacional, con una perspectiva *bottom-up* (desde abajo hacia arriba). Sostienen que la diplomacia ha servido como una institución clave para la diferenciación del espacio político, incluso antes de que surja el Estado moderno. Para ellos la diplomacia es una "institución constituida por prácticas sociales relativamente estables con roles, normas y reglas reconocibles, que definen el comportamiento apropiado y gobiernan las relaciones entre los ocupantes de esos roles" (Jönsson y Hall 2005, 25; traducción propia). Aunque esta perspectiva es seductora, ya que plantea repensar la ontología del poder, resulta inadecuada para un análisis empírico de la diplomacia tal como se manifiesta en la actualidad.

En esta dimensión la finalidad de la diplomacia es establecer y preservar relaciones pacíficas entre los Estados. Para el efecto, los agentes oficiales reproducen roles y normas comúnmente aceptados por el orden internacional vigente. De tal forma que las relaciones diplomáticas están revestidas de cierta legalidad que permite discriminar lo lícito de lo ilícito (Córdova 2017). Para eso sirven las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961) y las relaciones consulares (1963). En este sentido, la diplomacia es una institución formal de la sociedad internacional.

Cuando esta condición necesaria no está presente, el evento bajo observación puede tratarse como un caso de diplomacia *ad hoc* [b1] (figura 12.1). Es decir, cuando los agentes diplomáticos de un Estado (diplomacia como organización gubernamental), con la intención de influir en el comportamiento de otro actor (diplomacia como herramienta de política), establecen relaciones con actores no reconocidos por las prácticas diplomáticas institucionalizadas. Esto ocurrió cuando el gobierno venezolano de Hugo Chávez reconoció como interlocutor político a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), allanando el camino para

la liberación de personas secuestradas y el acercamiento con el gobierno colombiano para negociar una salida política al conflicto. El proceso de reconocimiento de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) por parte de miembros de la comunidad internacional y el establecimiento de relaciones políticas con la OLP, también es un ejemplo de diplomacia *ad hoc*.

La diplomacia como herramienta de política exterior

Sobre esta tercera dimensión conceptual de la diplomacia se ha teorizado mucho menos. Se ha pretendido llenar este vacío solapándolo con las otras dos dimensiones. Así, el análisis empírico de fenómenos diplomáticos se vuelve reduccionista o formalista; reduccionista, porque se toman como unidades de análisis exclusivamente a las acciones protagonizadas por diplomáticos: "diplomacia es lo que hacen los diplomáticos"; formalista, porque se desplazan las unidades de observación hacia las prácticas diplomáticas institucionalizadas: las normas, las reglas y los roles diplomáticos. En consecuencia, el analista de política exterior queda huérfano de un marco analítico adecuado para realizar su tarea.

La diplomacia es una herramienta de la política exterior, por lo que cumple un rol protagónico al momento de su implementación. Sin embargo, desde la perspectiva del estratega y del tomador de decisiones, su consideración está implícita en el diseño de la política. Un adecuado diseño comprende cinco elementos: 1) el entorno estratégico en el que se desenvuelve el actor estatal (contexto); 2) los objetivos que orientan la acción gubernamental (fines); 3) la capacidad de movilizar recursos e instrumentalizarlos políticamente (medios); 4) la habilidad para calibrar los instrumentos empleados (usos); y 5) la sensibilidad para sondear su impacto (efectos).

El contexto se refiere al conjunto de relaciones que se establecen con otros actores y los patrones que se generan. La coexistencia de diferentes actores, su interacción y la compleja agregación de intereses hacen de lo internacional un terreno desigual para la política exterior (Brighi y Hill 2012). Los fines se subdividen en dos categorías: intereses nacionales y objetivos de política exterior. Mientras los unos son fijados por la élite gobernante para orientar su praxis o para justificarla (Burchill 2005), los

otros son actividades que deben realizarse a corto y mediano plazo para repeler amenazas o aprovechar oportunidades. Los medios comprenden dos aspectos: la capacidad de movilizar recursos en un contexto político determinado para generar capacidades adicionales y la transformación de esas capacidades en instrumentos de política exterior (Morin y Paquin 2018). El uso que se le da a los instrumentos de política exterior está determinado por la intencionalidad de los tomadores de decisión, de acuerdo con los fines que se persiguen, mientras que la percepción de los efectos que producen es el componente entrópico de la implementación, es decir, incorpora el desorden y la incertidumbre como factores de análisis político.

El espectro operacional del que disponen los tomadores de decisión se extiende entre dos polos: la diplomacia y la guerra. La diplomacia emplea los instrumentos de política exterior pacíficamente, esto es, con la intención de influir en el comportamiento de otro actor. La guerra, en cambio, utiliza los instrumentos de política exterior violentamente, o sea, recurriendo a la fuerza con la intención de obligar a otro actor a comportarse de alguna manera. Como se muestra en la figura 12.2, al combinar la intencionalidad (influir u obligar) con uno o varios instrumentos, se configura una herramienta de política exterior. La diplomacia y la guerra son herramientas, no meros instrumentos (Schelling 1966).

Figura 12.2. La diplomacia en su estructura conceptual de nivel básico

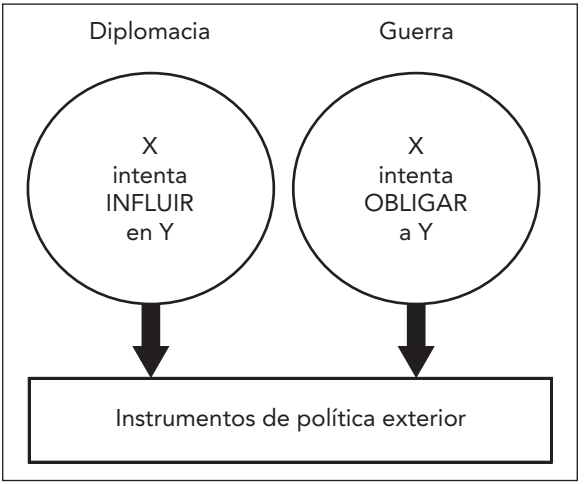
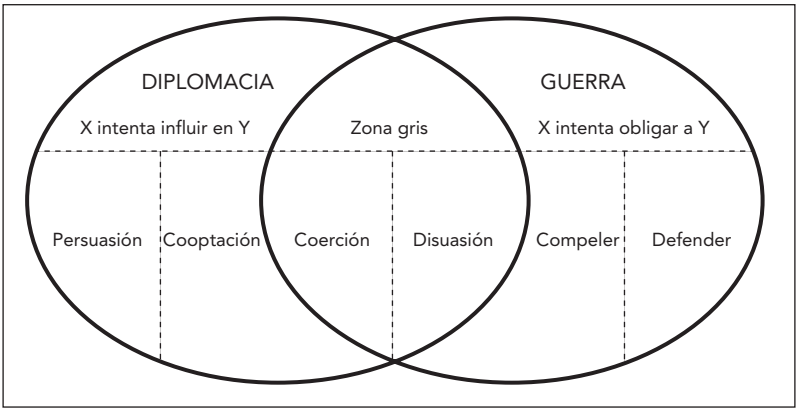


Figura 12.3. La diplomacia en su estructura conceptual de nivel secundario



La intencionalidad que caracteriza a cada herramienta de política exterior no siempre se presenta de forma pura. En la vida real sus ámbitos de acción se intersectan y crean una zona gris, dando lugar a modalidades de uso híbridas, como consta en la figura 12.3.[1] Entonces, una diferencia más sutil entre diplomacia y guerra puede observarse en el nivel operacional. La diplomacia como herramienta de política exterior puede usarse para persuadir y cooptar; mientras que la guerra puede utilizarse para compeler y defender. En la zona gris que produce su intersección se ubican dos modalidades de usos híbridos: la coerción y la disuasión. Por lo tanto, el *continuum* entre la diplomacia y la guerra se constata en sus modalidades de uso que, además, son incrementales.

La persuasión es la forma básica de *soft power* (Nye 2004). Consiste en el uso de emociones y razones para formar las preferencias de otro actor. Aquí destacan como instrumentos de política exterior

[1] Especialistas en la materia ya han considerado la existencia de una zona gris al momento de implementar tácticas diplomáticas, pero no la han explicado. Barston (2014, 48; traducción propia), por ejemplo, al analizar los métodos diplomáticos concluye diciendo "un argumento importante ha sido que existe una zona gris en la práctica estatal, que limita, apoya o está directamente relacionada con el uso de la fuerza militar, la coerción o las operaciones clandestinas, lo que plantea una serie de cuestiones relacionadas con la legalidad de la acción y si es un uso apropiado de la diplomacia".

la diplomacia emocional (Hall 2015), la diplomacia pública (Snow y Taylor 2009; Melissen 2005), la negociación (Berridge 2015; Sebenius, Burns, y Mnookin 2018) y el derecho internacional (Kennedy 2016; Kittrie 2016) (figura 12.4).

La cooptación convierte la pura persuasión en una transacción basada en estímulos positivos (económicos, políticos o culturales) para lograr ciertos compromisos. La creación de organizaciones internacionales (Mearsheimer 1995; Cox [1983] 1996; Ikenberry 2001), la provisión de ayuda externa (Apodaca 2017), la articulación de alianzas (Walt 1987; Snyder 1997) y la política económica y financiera (Steil y Litan 2006; Bayne y Woolcock 2017; Lee y Hocking 2018) son típicos instrumentos de cooptación.

Su contracara, la coerción, tiene la misma finalidad que la cooptación (lograr ciertos compromisos), pero se sustenta en estímulos negativos y le agrega la amenaza de fuerza o el uso discreto de la fuerza para lograrlo. La diplomacia coercitiva ha sido estudiada en profundidad por Alexander George (1991). Aquí destacan instrumentos como las sanciones económicas (Baldwin 1985; Martin 1992; Hufbauer et al. 2009; Early y Spice 2015), las operaciones psicológicas, la guerra informativa y la *cyberwarfare* (Schreier 2015; Jamieson 2018; Tayouri 2020).

Si bien la disuasión todavía se ubica en la zona gris, porque comprende ciertos componentes diplomáticos, su uso está más próximo al campo de la guerra (figura 12.3). La disuasión invoca amenazas para evitar una acción temida por otro Estado, mientras que *compellence* (cuya traducción sería "compeler") es un esfuerzo por cambiar el curso de acción de un actor, ya sea para detener algo que se considera intolerable o para obligar que haga algo que se considera esencial (Deibel 2007). El término *compellence* fue acuñado por Thomas C. Schelling (1966) para referirse a una táctica defensiva: "Mientras que la disuasión tiene como objetivo desalentar al adversario de hacer algo que de otra manera haría, las amenazas de compeler buscan deshacer, o dejar de hacer, algo que ya ha hecho... La disuasión se emplea hasta que ocurra la provocación; *compellence* se activa una vez que ha ocurrido" (Nincic 2011, 4; traducción propia).

Si compeler no es suficiente, el último recurso es defenderse, es decir, repeler una agresión externa. En torno a estas tres modalidades de uso,

los instrumentos de política exterior son más flexibles y dinámicos; por esta razón un análisis pormenorizado de ellos rebasa el propósito de este trabajo.

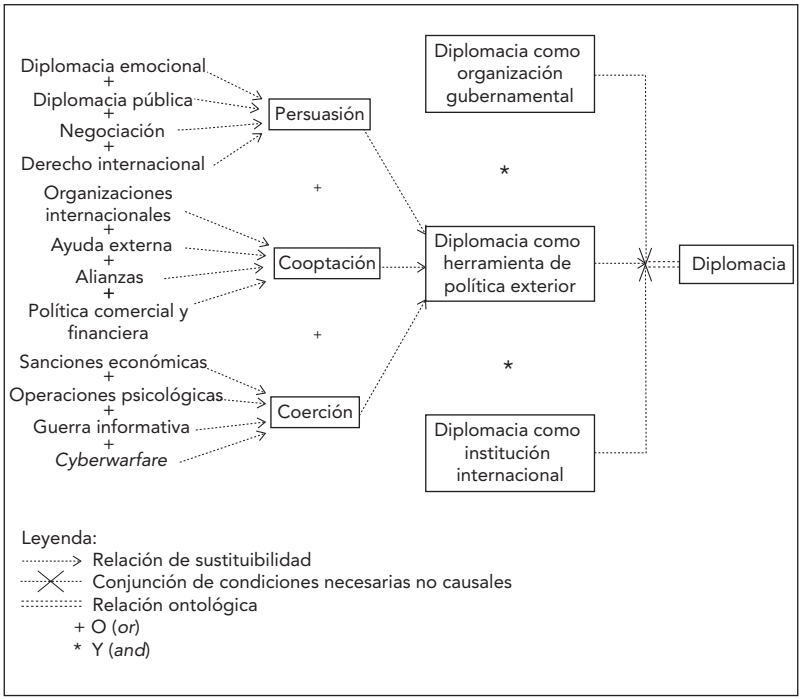
Además de la paradiplomacia y la diplomacia *ad hoc*, existe la cuasi-diplomacia [c1] (figura 12.1). La presencia de agentes oficiales (diplomacia como organización gubernamental) desempeñando prácticas diplomáticas convencionales (diplomacia como institución internacional) no es suficiente para configurar un caso de diplomacia. Falta la intención de influir en el comportamiento de otros actores estatales (diplomacia como herramienta de política exterior). Sin esa intencionalidad los instrumentos diplomáticos pierden sentido político. Las relaciones diplomáticas son políticamente relevantes en tanto promueven los intereses y objetivos de un Estado. En esto se distingue el análisis de política exterior del derecho diplomático.

En conclusión, como se ilustra en la figura 12.4, para que un evento sea catalogado como un caso de diplomacia deben cumplirse tres condiciones: (i) la presencia de agentes oficiales encargados de los asuntos exteriores de un Estado (diplomacia como organización gubernamental); (ii) que su desempeño sea internacionalmente reconocido como práctica diplomática (diplomacia como institución internacional); y (iii) que las acciones dispuestas por los tomadores de decisión tengan la intención de influir en el comportamiento del actor objetivo (diplomacia como herramienta de política exterior). La falta de cualquiera de estas condiciones desnaturaliza el concepto de diplomacia (conjunción de condiciones necesarias no causales y relación ontológica, figura 12.4).

No obstante, cuando el análisis se enfoca en la diplomacia como herramienta de política exterior, su estructura conceptual cambia y asume el arquetipo de semejanza familiar. Eso permite tratar la diplomacia y la guerra como conceptos continuos –no dicotómicos–. Así se crea un espectro operacional con una zona gris en la que se entrelazan las modalidades de uso que se da a los instrumentos diplomáticos de política exterior y que opera conceptualmente como indicadores sustituibles (relaciones de sustituibilidad, figura 12.4).

Los instrumentos de política exterior varían según las modalidades de uso (figura 12.4). Esas modalidades están condicionadas por los fines de la política exterior y, en general, están conectadas con los

Figura 12.4. Instrumentos diplomáticos de política exterior y su relación conceptual



Nota: La simbología utilizada le corresponde a Goertz (2006, 54).

otros elementos del diseño de la política. En este sentido el diseño de la política exterior es estratégico, ya que exige una planificación previa que le de coherencia al comportamiento del Estado, equilibrando fines, formas y medios. Esta es la idea que subyace al paradigma de gran estrategia (*grand strategy*) (Deibel 2007).

A ese paradigma Popescu (2017) contrapone el paradigma de estrategia emergente. Tomando como premisas los aportes de Freedman (2016), respecto a la importancia de concebir la estrategia como un proceso, y de Henry Mintzberg, sobre la importancia del aprendizaje como proceso cognitivo, Popescu postula que las estrategias de política exterior más efectivas provienen de un proceso de aprendizaje emergente. De tal forma que comprender cómo los líderes aprenden de sus experiencias y acciones es esencial para este modelo de elaboración de

la política exterior. Tres supuestos fundamentan el modelo de estrategia emergente:

> (1) Los resultados estratégicos exitosos están generalmente asociados con el aprendizaje y la adaptación, antes que con la planificación e implementación avanzadas. (2) Las lecciones que los gobernantes aprenden de su reciente experiencia están filtradas por sus valores, visión del mundo y visión ideológica. (3) Por tanto, las decisiones de política incrementales, las respuestas tempranas a las situaciones de crisis y las iniciativas específicas tienen mayor impacto en el proceso estratégico a largo plazo que los diseños con visión de futuro (Popescu 2017, 19).

Aquí las fronteras entre formulación e implementación se borran por la continua interacción que exige una estrategia emergente.

La consideración de ambos paradigmas resulta fundamental para explicar empíricamente la diplomacia como herramienta de política exterior. Mientras el paradigma de gran estrategia plantea un modelo racionalista, el paradigma de estrategia emergente propone un modelo cognitivista. Con este marco analítico, en la siguiente sección se explica un caso de estudio icónico de la política exterior ecuatoriana: la concesión de asilo a Julian Assange.

Análisis del *affair* Assange

Por *affair* Assange aquí se entiende el conjunto de incidentes diplomáticos que desencadenó el ingreso de Julian Assange a la embajada ecuatoriana en Londres, donde solicitó asilo, el 19 de junio de 2012, hasta su arresto por la Policía londinense, el 11 de abril de 2019. Los estudios académicos que abordan el *affair* Assange son escasos y en su mayoría ponen énfasis en sus consecuencias políticas e implicaciones jurídicas (Polga-Hecimovich 2013; Escobar Ronquillo 2015; Arredondo 2017; Díaz-González 2019; Jaramillo Jassir 2020; Jaramillo 2020), tal vez porque existe la convicción de que el asunto le atañe a la diplomacia como institución formal. Poco o nada se ha dicho para explicar por qué el gobierno de Rafael Correa le otorgó asilo a Julian Assange. Se trata de un descuido notorio si se considera que esta fue una de las decisiones

de política exterior más polémicas y de mayor repercusión internacional en ese gobierno.

Este trabajo contribuye a llenar este vacío, con el siguiente proceso analítico. En la versión oficial se alegan razones jurídicas y humanitarias para justificar el otorgamiento del asilo diplomático a Assange. Sin embargo, tal versión no ha sido examinada para comprobar su veracidad. Además, evidencia relevante recientemente hallada permite formular una hipótesis alternativa para explicar la decisión del gobierno ecuatoriano. Esto es posible al enmarcar el caso en la conceptualización de la diplomacia como herramienta de política exterior, ya que amplía el abanico de opciones para identificar probables cursos causales.

Para este análisis el caso de estudio se restringe temporalmente al período 2010-2012 (tabla 12.1). Los datos se obtuvieron de cuatro fuentes: archivos de prensa digitalizados (se revisaron tres diarios ecuatorianos: *El Telégrafo*, *El Universo* y *El Comercio*; y uno británico: *The Guardian*), documentos oficiales de la cancillería del Ecuador, informes de investigación periodística y dos entrevistas semiestructuradas a testigos directos de los eventos que se relatan. Para el análisis se utilizó secuenciación histórica, *process tracing* y análisis contrafáctico.

Tabla 12.1. Contexto temporal del caso de estudio

Año	Mes	Día	Evento
2010	1	21	Posesión de Ricardo Patiño como canciller de Ecuador. La embajada americana informa sobre el perfil del nuevo canciller. Cable diplomático (Secret Quito 000033 E.O. 12958) divulgado por WikiLeaks.
	7	15	Fidel Narváez asume como cónsul de Ecuador en Londres.
		26	WikiLeaks divulga más de 90 000 documentos militares de los Estados Unidos relacionados con sus operaciones.
	8	14	Assange fue invitado a Estocolmo para hablar en un seminario del Movimiento de la Hermandad de los Socialdemócratas, alojándose en el apartamento de la "señorita A". Según los informes judiciales, los dos tuvieron relaciones sexuales esa noche.
		17	Assange supuestamente tiene relaciones sexuales con "Miss W", una mujer que conoció en el seminario el 14 de agosto.
		20	La oficina del fiscal sueco emite una orden de arresto contra Assange por dos acusaciones separadas de violación y abuso sexual.

Tabla 12.1. (*continuación*)

Año	Mes	Día	Evento
2010	9	30	Asonada policial.
	11	18	El tribunal de distrito de Estocolmo aprueba una solicitud para detener al fundador de WikiLeaks para interrogarlo por sospecha de violación, abuso sexual y coacción ilegal.
		20	La Policía sueca emite una orden de arresto internacional contra Assange a través de Interpol.
		28	WikiLeaks divulga más de 250 000 cables diplomáticos del Departamento de Estado de EE. UU.
		30	Interpol emite un alerta roja para Assange.
			Kintto Lucas, vicecanciller del Ecuador, en una intervención ante la prensa local, ofrece recibir a Julian Assange y concederle residencia sin condiciones. Luego el canciller Patiño lo desautorizó alegando que hablaba a título personal.
	12	1	El presidente Rafael Correa solicita información a la Secretaría Nacional de Inteligencia sobre Assange y ordena que se empiece a sistematizar los correos de la web de WikiLeaks.
		8	Assange se presenta ante la Policía de Londres. Audiencia de extradición. Permanece en custodia.
			Assange es encarcelado en la prisión Wandsworth, mantenido en aislamiento durante diez días hasta que es puesto en libertad bajo fianza. Luego está bajo arresto domiciliario durante 550 días en casa de un seguidor.
		14	Los medios de comunicación mundiales y los manifestantes asedian la carretera frente al Tribunal de Magistrados de la ciudad de Westminster en Londres, donde Assange se presenta con una orden de extradición. Se le concede una fianza de 200 000 libras esterlinas. La decisión de la corte es bienvenida por los partidarios de alto perfil Jemima Khan, Tariq Ali y John Pilger. Dos horas después, las autoridades suecas impugnan la decisión de conceder la fianza. Assange es mantenido bajo custodia.
		16	Libertad bajo fianza después de que los partidarios paguen £240 000 en efectivo.
2011	2	24	Inglaterra aprueba la extradición a Suecia.
	4	5	El gobierno de Ecuador expulsa del país a la embajadora estadounidense, Heather Hodges, declarándola persona no grata tras la divulgación de un cable diplomático en el que ella informaba que Correa conocía de la corrupción del Gral. Hurtado y a pesar de eso lo nombró comandante general de la Policía Nacional.
		6	*El Universo* inicia la publicación de los cables diplomáticos entregados por WikiLeaks. Afirma haber recibido 343 cables.
	5	7	Referendo constitucional y consulta popular. Entre otras cosas se aprueba una reforma judicial propuesta por el gobierno.
	8	4	Se produce un triple asesinato en Quinsaloma, provincia de Los Ríos.

Tabla 12.1. (*continuación*)

Año	Mes	Día	Evento
2012	2	7	Sentencia de primera instancia contra los periodistas Juan Carlos Calderón y Cristian Zurita, autores de *El Gran Hermano*.
		16	La Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia ratifica la condena de tres años de cárcel contra el periodista Emilio Palacios y los dueños de diario *El Universo*, por injuria calumniosa.
	3	6	Inicia la Marcha del Agua, liderada por la CONAIE. Quince días después llega a Quito para protestar contra las primeras concesiones mineras.
	4	10	*El Telégrafo* publica una entrevista exclusiva con Assange, con base en un intercambio de correos electrónico con Orlando Pérez.
		17	Se difunde el primer episodio del programa de entrevistas dirigido por Assange, a través de Russia Today (RT).
			Assange entrevista a Correa por vía telemática. La entrevista será difundida públicamente como sexto episodio del programa en RT, el 22 de mayo.
		30	Una comisión de funcionarias del Ministerio de Relaciones Exteriores visita la embajada ecuatoriana en Londres y sugiere realizar adecuaciones físicas.
	5	21	*El Telégrafo* publica una entrevista exclusiva con la madre de Assange.
			Ana Albán, embajadora del Ecuador en Londres, solicita fondos para readecuación de la embajada.
		22	RT difunde el sexto episodio del programa de Assange con la entrevista al entonces presidente Correa.
		30	La embajadora Ana Albán dispone desalojar de la embajada a varios funcionarios de carrera y reubicarlos en la residencia.
		31	El tribunal supremo británico aprobó, en última instancia, la extradición de Assange a Suecia.
	6	19	Assange se refugia en la Embajada de Ecuador, en Londres, y pide asilo político.
		24	*El Telégrafo* publica un alegato a favor del asilo a Assange.
	7	3	José Serrano, ministro del Interior, divulga el video que incrimina al asambleísta Galo Lara en un triple asesinato.
		4	Ricardo Patiño declara a periodistas: "Creemos que el tema tiene tanta repercusión internacional [...] que vamos a tomarnos el tiempo para hacer un documento suficientemente justificado de la decisión que nosotros tomemos". Apuntó que no será una página, "serán decenas y a lo mejor hasta centenares de páginas que expliquen nuestra decisión sobre el pedido de asilo político del señor Assange", quien está refugiado en la Embajada de Ecuador en Londres.
		19	Baltasar Garzón se reúne con Assange en la embajada ecuatoriana, en Londres.
		25	Baltasar Garzón anuncia que asumirá la defensa de Assange. Garzón era, a su vez, veedor del proceso de reforma judicial en Ecuador.
		27	Inician las Olimpiadas de Londres 2012 que se extienden hasta el 12 de agosto.

Tabla 12.1. (*continuación*)

Año	Mes	Día	Evento
2012	7	28	Christine Assange, madre de Julian Assange, arriba a Ecuador para reunirse con funcionarios del gobierno.
		30	Christine Assange se reúne con el canciller Ricardo Patiño.
	8	6	Los oficiales Santiago Mena y Rommy Vallejo disponen al agente Chicaiza proceder con el secuestro a Fernando Balda, por orden del presidente Correa.
		13	Se intenta secuestrar al opositor político Fernando Balda, en Bogotá.
		15	Reino Unido amenaza con ingresar a la embajada ecuatoriana en Londres para detener a Assange en caso de que no sea entregado a las autoridades británicas.
		16	Ricardo Patiño anuncia que Ecuador concede asilo diplomático a Assange.
		19	El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la UNASUR, reunido en Guayaquil, se solidariza y respalda a Ecuador ante la amenaza de violentar el recinto de su misión diplomática en Londres.
		24	Los ministros de Relaciones Exteriores se reúnen en el seno de la OEA para respaldar Ecuador.

Elaborada por el autor con base en los archivos de prensa.

La teoría oficial sobre el asilo diplomático a Julian Assange

La versión oficial sobre por qué el gobierno de Rafael Correa le otorgó asilo diplomático a Julian Assange se hizo pública la mañana del jueves 16 de agosto de 2012. En rueda de prensa, el canciller ecuatoriano, Ricardo Patiño, leyó un comunicado anunciando la decisión y justificándola con once razones (tabla 12.2). En lo fundamental, su argumentación es jurídica. Alega motivos humanitarios y reivindica la protección de los derechos fundamentales.

El antecedente –indicado en el mismo comunicado– fue que el 19 de junio de 2012, el ciudadano de nacionalidad australiana Julian Assange se presentó en el local de la Embajada de Ecuador en Londres a fin de solicitar la protección diplomática del Estado ecuatoriano, acogiéndose a las normas sobre asilo diplomático vigentes. El requirente –continúa el comunicado– ha basado su pedido en el temor que le produce la eventual persecución política que podría sufrir en un tercer Estado, el mismo que podría valerse de su extradición al Reino de Suecia para obtener a su vez la extradición ulterior a aquel país. Por "tercer Estado" se refería a los Estados

Tabla 12.2. Las once razones del gobierno ecuatoriano para otorgar el asilo a Assange

1. Julian Assange es un profesional de la comunicación galardonado internacionalmente por su lucha a favor de la libertad de expresión, la libertad de prensa y de los derechos humanos en general.
2. Assange compartió con el público global información documental privilegiada que fue generada por diversas fuentes, y que afectó a funcionarios, países y organizaciones.
3. Existen serios indicios de retaliación por parte del país o los países que produjeron la información divulgada por el señor Assange, represalia que puede poner en riesgo su seguridad, integridad e incluso su vida.
4. A pesar de las gestiones diplomáticas realizadas por el Estado ecuatoriano, los países, de los cuales se han requerido garantías suficientes para proteger la seguridad y la vida del señor Assange, se han negado a facilitarlas.
5. Existe la certeza de las autoridades ecuatorianas de que es factible la extradición del señor Assange a un tercer país fuera de la Unión Europea sin las debidas garantías para su seguridad e integridad personal.
6. La evidencia jurídica muestra claramente que, de darse una extradición a los Estados Unidos de América, el señor Assange no tendría un juicio justo, podría ser juzgado por tribunales especiales o militares, y no es inverosímil que se le aplique un trato cruel y degradante, y se le condene a cadena perpetua o a la pena capital, con lo cual no serían respetados sus derechos humanos.
7. Si bien el señor Assange debe responder por la investigación abierta en Suecia, el Ecuador está consciente que la fiscalía sueca ha tenido una actitud contradictoria que impidió al señor Assange el total ejercicio del legítimo derecho a la defensa.
8. El Ecuador está convencido de que se han menoscabado los derechos procesales del señor Assange durante dicha investigación.
9. El Ecuador ha constatado que el señor Assange se encuentra sin la debida protección y auxilio que debía recibir de parte del Estado del cual es ciudadano.
10. Al tenor de varias declaraciones públicas y comunicaciones diplomáticas, realizadas por funcionarios de Gran Bretaña, Suecia y Estados Unidos de América, se infiere que dichos Gobiernos no respetarían las convenciones y tratados internacionales, y darían prioridad a leyes internas de jerarquía secundaria, contraviniendo normas expresas de aplicación universal.
11. Si el señor Assange es reducido a prisión preventiva en Suecia (tal y como es costumbre en este país), se iniciaría una cadena de sucesos que impediría que se tomen medidas de protección ulterior para evitar la posible extradición a un tercer país.

Fuente: Extracto del comunicado n.º 42 de la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2012).

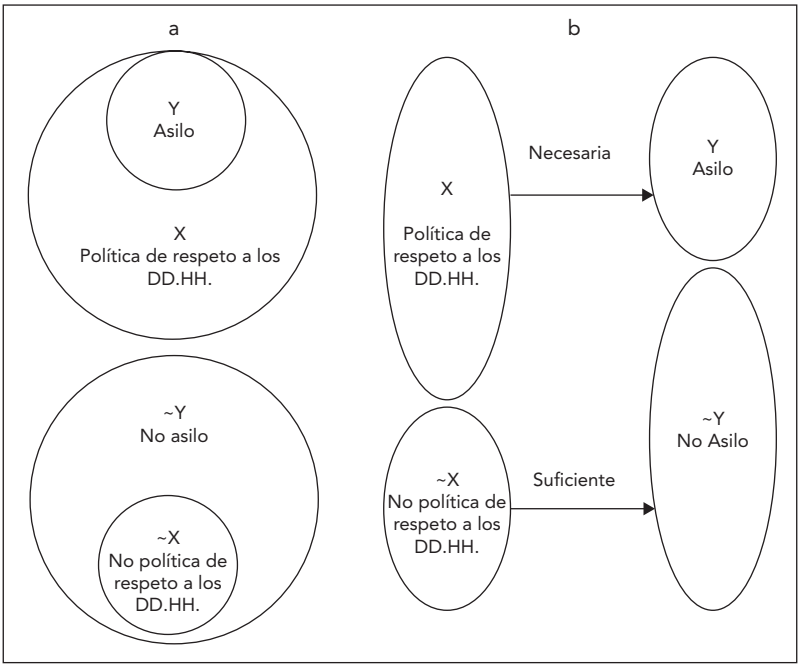
Unidos de América, principal perjudicado con las filtraciones de cables diplomáticos y otros archivos secretos de Washington.

El comunicado leído por el canciller enfatizaba el compromiso del gobierno ecuatoriano con la protección de los derechos humanos de nacionales y extranjeros. Hacía hincapié en el positivo desempeño que

había tenido el gobierno de Correa frente a los miles de ciudadanos colombianos que, huyendo del conflicto armado en su país, habían buscado refugio en Ecuador.

En definitiva, la versión oficial posicionó la idea de que el gobierno le otorgaba asilo a Assange porque estaba en peligro su integridad física y sus derechos fundamentales eran amenazados. Bajo esa lógica, la condición necesaria para conceder el asilo (Y) era que el gobierno de Correa mantenía una política garantista de respecto a los derechos humanos (X). En términos contrafácticos, para que la teoría oficial sea verdadera: sin el evento X no habría sido posible el resultado Y. Siguiendo la lógica del análisis contrafáctico desde la teoría de conjuntos (Mahoney y Barrenechea 2017), la figura 12.5 muestra (a) la relación causal de la teoría oficial y (b) su relación temporal.

Figura 12.5. Relación causal de la teoría oficial



Nota: Si el evento X es necesario para el evento Y, entonces X es un superconjunto de Y, porque Y ocurre solo en presencia de X. Con una condición necesaria, se sigue lógicamente que ~X es suficiente para ~Y, de modo que ~X es un subconjunto de ~Y.

Sin embargo, hay evidencia relevante que contradice la teoría oficial. O, al menos, cuestiona seriamente la existencia de una política de respeto a los derechos humanos por parte del gobierno de Rafael Correa en aquel momento. Aquí la secuencia histórica importa mucho. Todas las piezas de evidencia están relacionadas particularmente con el derecho a la libertad de expresión e información, que se le reconoció implícitamente a Julian Assange para legitimar sus acciones al frente de WikiLeaks.

Estas son las siguientes: 1) la judicialización del derecho a la libertad de expresión, patente en los casos "El Universo" y "El Gran Hermano", cuyos acusados fueron sentenciados en febrero de 2012; 2) el montaje de pruebas para incriminar al asambleísta opositor Galo Lara en un triple asesinato, el 3 de julio de 2012; y 3) el intento de secuestro a Fernando Balda, opositor político, el 13 de agosto de 2012.

El 7 de febrero de 2012, la Juez Vigésima Quinta de lo Civil sentenció a los periodistas Juan Carlos Calderón y Cristian Zurita y los condenó al pago de un millón de dólares a cada uno por el daño espiritual ocasionado al demandante, Rafael Correa. Ambos periodistas fueron procesados a causa de las denuncias publicadas en el libro *El Gran Hermano*, sobre los contratos suscritos entre el Estado y compañías vinculadas con Fabricio Correa, hermano del presidente (Fundamedios 2013). La denuncia periodística nunca fue desvirtuada por el gobierno. Años más tarde, Fabricio Correa se volvería opositor político de su hermano.

El 16 de febrero de 2012, la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia ratificó la condena de tres años de cárcel contra el periodista Emilio Palacios y los dueños del diario *El Universo* por injuria calumniosa. El motivo fue una columna de opinión, escrita por Palacios y publicada en el periódico, en la cual acusó a Correa de haber cometido un delito de lesa humanidad, en el contexto de la asonada policial del 30 de septiembre del 2010. Años más tarde, se conocieron correos electrónicos entre Pamela Martínez y Laura Terán, funcionarias cercanas al presidente Correa, que evidenciaban cómo se manipularon varios juicios relacionados al 30-S para favorecer la tesis oficial de que el presidente Correa había sido plagiado por agentes policiales (*El Comercio* 2019).

En ambos casos, el accionante fue Rafael Correa, a título personal, a pesar de que los productos periodísticos que motivaron los procesos judiciales cuestionaban las acciones del primer mandatario en su calidad

de presidente de la República. Ambos casos mostraron hasta qué punto el aparato judicial se había convertido en un mecanismo de persecución a las voces críticas y disidentes.

Esto se comprende mejor al considerar que en mayo de 2011, por iniciativa de Correa, se llevó a cabo un referendo constitucional y una consulta popular para reformar la Constitución del 2008. Entre otras cosas, se modificó la estructura de la función judicial permitiéndole al ejecutivo designar un Consejo de la Judicatura transitorio para reformar el sistema de justicia. "Dirán que queremos meter mano en las cortes; sí, queremos meter manos: para bien del pueblo ecuatoriano... Tenemos que cambiar el sistema de justicia, compatriotas", enfatizó Correa en una rueda de prensa, el 8 de enero de 2011 (*El Universo* 2011).

En realidad, el gobierno tenía una política de cero tolerancia ante la disidencia. Uno de los casos más aberrantes fue contra el legislador Galo Lara. El asambleísta, del Partido Sociedad Patriótica por la provincia de Los Ríos, se había convertido en un férreo opositor político denunciando semanalmente hechos de corrupción que involucraban a funcionarios gubernamentales.

El 4 de agosto de 2011 se produjo un triple asesinato en Quinsaloma, provincia de Los Ríos, que alarmó a la población por la sevicia con que fue realizado. El 3 de julio del 2012 el ministro del Interior, José Serrano, hizo público un video –subido a YouTube ese mismo día– que incriminaba directamente a Carolina Llanos, pareja de Galo Lara, y que sirvió para sentenciarlo a diez años de prisión. En el video, uno de los autores materiales del crimen, José Manuel Véliz Sánchez, afirmaba que Llanos los contrató para cometer el asesinato.

Años más tarde, en octubre del 2018, Galo Lara logró que el presidente Lenín Moreno desclasificara documentos de la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) relacionados con su caso. Se halló un informe calificado como secreto del 27 de febrero del 2013 en el que se afirma que el video habría sido grabado por personal de la Unidad de Inteligencia Antidelincuencial (UIAD) y otros dos miembros de la Policía Nacional. Además, en dicho informe consta que Véliz habría acusado a Carolina Llanos a cambio de 20 000 dólares ofrecidos por un supuesto policía, quien incluso grabó un video que corresponde al que

fue subido a YouTube y que sirvió para todo el proceso de investigación del caso Quinsaloma (*Plan V* 2018). El hallazgo sirvió para reabrir el proceso penal y liberar finalmente a Lara en 2019.

¿Cómo se explica que un gobierno utilice su sistema de inteligencia para fabricar pruebas incriminatorias contra un opositor y, al mismo tiempo, proclame respetar los derechos humanos para justificar el otorgamiento de asilo diplomático a Assange? Es incoherente, por decir lo menos. Ambos eventos son prácticamente sincrónicos: Assange ingresó a la embajada ecuatoriana en Londres el 19 de junio de 2012 mientras que el video fue difundido el 3 de julio de 2012. El gobierno anunció su decisión de concederle el asilo diplomático a Assange el 16 de agosto de 2012 (tabla 12.1).

Pero no fue el único caso de franca violación a los derechos humanos. En uno todavía más grave, se intentó secuestrar a Fernando Balda, otro opositor político domiciliado en Bogotá, Colombia. El 13 de agosto de 2012, fue capturado por un grupo contratado. Gracias a la pronta reacción de un taxista que vio el forcejeo al iniciar el secuestro, la Policía colombiana interceptó el vehículo y frustró el crimen. Este operativo había sido ordenado por el presidente Correa el 6 de agosto de 2012. Los agentes de inteligencia ecuatorianos Raúl Chicaiza y Diana Falcón fueron encargados de ejecutarlo; se desplazaron hasta Bogotá para contratar a los secuestradores y coordinar el plagio.

Aunque Balda se había iniciado políticamente junto con Correa en la campaña presidencial de 2006, pronto se convirtió en opositor. Tras una denuncia por espionaje presentada en su contra por Alexis Mera, secretario jurídico de la Presidencia de la República, a mediados de 2010 Balda fue sentenciado y huyó a Colombia. Allí logró la protección del expresidente Álvaro Uribe y montó una empresa especializada en equipos de seguridad informática y espionaje. Valiéndose de hackers colombianos, logró infiltrar todas las cuentas de Twitter y Facebook del *troll center* que había montado Fernando Alvarado, secretario de Comunicación del gobierno de Correa. Entonces publicó en su blog un artículo titulado "La guerra de los troles", develando las tácticas de redes sociales que usaba el gobierno ecuatoriano para posicionar corrientes de opinión y cuestionar a sus oponentes. Esta y otras acciones lo convirtieron en objetivo político para el gobierno de Correa (Calderón 2020).

Varios de los secuestradores directos de Balda fueron juzgados y sentenciados en Colombia. Pero gracias a la delación de ex agentes de inteligencia ecuatorianos y el interés de Balda, recientemente se inició un proceso penal por este delito en Ecuador. En el proceso Rafael Correa está vinculado como responsable directo, tiene orden de captura y el proceso está suspendido hasta que retorne al país, ya que no se lo puede juzgar en ausencia. El 14 de agosto de 2020 finalmente se dictó sentencia en contra del exjefe de Inteligencia, Pablo Romero, como autor mediato por el plagio a Balda. Una publicación periodística expone con lujo de detalles este caso (Calderón 2020).

En síntesis, estas tres piezas de evidencia atacan directamente la veracidad de la teoría oficial respecto al asilo diplomático de Assange. Volviendo a la lógica contrafáctica (figura 12.5), sin la presencia de X (la política de respecto a los derechos humanos), no habría sido posible que ocurra Y (el otorgamiento de asilo diplomático a Assange). Sin embargo, en este caso, sí ocurrió. Por lo tanto, se concluye que la política de respeto a los derechos humanos no fue una condición necesaria para otorgar asilo a Assange. Esta prueba de análisis contrafáctico la excluye como posible causa. Entonces, ¿por qué el gobierno de Rafael Correa le otorgó asilo diplomático a Assange? En el siguiente acápite se explora el asunto.

Hacia una teoría alternativa

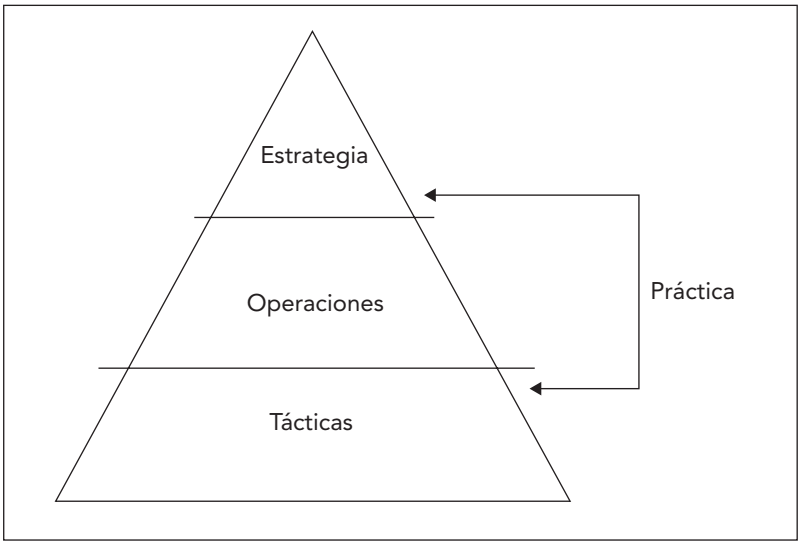
Con el lente de la diplomacia como herramienta de política exterior, el asilo a Assange toma otro cariz. No se trata de una reacción gubernamental ante una solicitud de asilo cualquiera. Assange no era un ciudadano común. Sus acciones al frente de WikiLeaks lo habían catapultado al centro de la palestra política mundial. La divulgación de miles de cables diplomáticos del Departamento de Estado norteamericano, entre otros archivos secretos, desafió la autoridad de EE. UU. y melló su prestigio internacional. En tal sentido, las acciones de Assange y WikiLeaks reforzaban el antiamericanismo (Katzenstein y Keohane 2007) que se acrecentó a nivel mundial, en el marco de la guerra contra el terrorismo emprendida por George W. Bush (2001-2009). Assange se había convertido en un símbolo y el gobierno ecuatoriano intentó usarlo a su favor.

Aquí se argumenta que el asilo a Assange fue una operación diplomática planificada y se presentan varias piezas de evidencia que lo confirman. Luego de examinarlas, a modo de hipótesis, se deja planteada una teoría alternativa que explica por qué el gobierno de Rafael Correa le otorgó asilo diplomático. El material recopilado sugiere que se trató de una operación de diplomacia pública (figura 12.4), a sabiendas del efecto mediático que tendría no solo en audiencias extranjeras, sino también en el público interno en el contexto de un año preelectoral marcado por una actitud pugnaz del gobierno contra la prensa nacional.

Según Rofe (2016, 19), por práctica diplomática se entiende "un nivel que conecta de manera efectiva la 'base' de la estrategia con la 'cima' de las tácticas". Una operación diplomática comprende la implementación de la política exterior (figura 12.6). Por tácticas se entiende aquellas "acciones específicas y directas tomadas en un momento dado como parte de una operación y/o en búsqueda de una estrategia" (Rofe 2016, 34).

¿Qué evidencia sugiere que el asilo a Assange fue una operación diplomática planificada?

Figura 12.6. Jerarquía de la práctica diplomática



Fuente: Rofe (2016, 20).

En un reportaje periodístico Villavicencio y Jaramillo (2018) presentaron piezas claves. Primero, el gobierno ecuatoriano habría adecuado el local de la embajada para recibir a Assange. Así lo sugiere un memorando del 21 de mayo de 2012, (codificado como EECUGRANBRETANA 2012-0181-M), firmado por la embajadora del Ecuador en Londres, Ana Albán, en el que se menciona que del 30 abril al 1 de mayo una comisión, compuesta por Patricia Dávila, jefe de gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores; Romina Arteaga, coordinadora de Planificación; y Vilma Paredes, directora de Administración de Recursos Humanos, visitó la delegación diplomática en Londres y recomendó adecuar las instalaciones y comprar mobiliario y equipo informático. La embajadora pedía el desembolso inmediato de 170 000 dólares para esos gastos.

Segundo, el ministro de Relaciones Exteriores habría ordenado desalojar a personal diplomático de carrera para generar espacio suficiente en el pequeño departamento que sirve como local de la misión diplomática ecuatoriana en Londres, creándose las condiciones para recibir a Assange. Así consta en el memo 9/2012, del 30 de mayo de 2012, mediante el cual la embajadora Albán informa a cuatro funcionarios de carrera de la embajada que, por disposición del ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño, debían desalojar la embajada y trasladarse a la residencia de la embajadora, "hasta nuevo aviso", según se lee en el documento. Consta también el acta de entrega-recepción de las llaves que firmaron los funcionarios desalojados. En el reportaje Villavicencio y Jaramillo (2018) afirman que el mismo 30 de mayo de 2012, una vez que se desalojaron a los funcionarios de la embajada, Julian Assange habría ingresado. Sin embargo, no presentan evidencia que pruebe tal hecho.

El acercamiento del gobierno ecuatoriano a Julian Assange se habría producido en marzo de 2012, a través de Orlando Pérez, director general de *El Telégrafo*, un medio público controlado por el gobierno. Pérez participaba de las reuniones semanales que mantenían todos los directores de los medios públicos con el secretario de comunicación, Fernando Alvarado, en donde se estructuraba la agenda mediática que promovería el gobierno.[2]

[2] Cinthia Montalvo, exanalista de la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República, comunicación personal, 22 de febrero de 2020.

Fruto de ese acercamiento, *El Telégrafo* (2012a) publica una entrevista exclusiva con Julian Assange. En ella comenta sobre su situación jurídica con Suecia –país que solicitaba su extradición–, pero también se pronuncia sobre la necesidad de regular la comunicación. El gobierno ecuatoriano impulsaba un proyecto de Ley de Comunicación que fue tenazmente rechazado por los medios privados. Luego vino la entrevista de Assange a Correa. El 17 de abril de 2012, la cadena de noticias Russia Today difundió el primer episodio de un programa de entrevistas pregrabadas dirigido por Assange, desde su arresto domiciliario en Londres. Ese mismo día, Rafael Correa (2012) fue entrevistado por Assange por medios telemáticos.

Finalmente, el 19 de junio de 2012, Assange ingresa a la embajada ecuatoriana en Londres. El gobierno hizo pública su solicitud de asilo, escrita en perfecto español a pesar de que Assange desconocía ese idioma, y dilató la respuesta todo el tiempo que pudo. "No tenemos una fecha perentoria para tomar una decisión, nos tomaremos el tiempo que sea necesario y en su debido momento tomaremos esa decisión de forma soberana, lo cual no excluye consultar a países amigos", afirmó el presidente Correa el 27 de junio ante los medios (*El Comercio* 2012b). El mensaje lo replicó el canciller Ricardo Patiño, el 4 de julio: "Creemos que el tema tiene tanta repercusión internacional [...] que vamos a tomarnos el tiempo para hacer un documento suficientemente justificado de la decisión que nosotros tomemos", dijo a periodistas. Apuntó que no será una página, "serán decenas y a lo mejor hasta centenares de páginas que expliquen nuestra decisión sobre el pedido de asilo político del señor Assange" (*El Telégrafo* 2012b).

A medida que el gobierno postergaba su respuesta lograba mayor visibilidad mediática y reacciones públicas en audiencias internas y externas. El martes 26 de junio la cancillería ecuatoriana emitió un comunicado informando que había recibido más de 10 000 correos electrónicos de respaldo al pedido de asilo de Assange. Además, afirmaba que, desde la plataforma Just Foreign Policy, se dirigió una carta al presidente Correa con la misma intención, respaldada con más de 5000 firmas. Entre los adherentes a la carta figuraban personalidades como Michael Moore, Danny Glover, Oliver Stone, Bill Maher, Naomi Wolf, Daniel Ellsberg, Glenn Greenwald, Noam Chomsky, Patch Adams, Chris Hedges, Jemima Khan, Ann Wright y Ray McGovern (*El Comercio* 2012c). Internamente, *El Comercio* reportó que "medio centenar de integrantes de grupos sociales de

España, Brasil, Colombia, Venezuela, Argentina, Canadá y Ecuador se congregaron frente al palacio de gobierno en Quito con carteles solicitando 'asilo a Assange'" (*El Comercio* 2012a).

A esto se sumó la visita al Ecuador de Christine Assange, madre de Julian Assange, del 28 al 31 de julio, hecho que concitó nuevamente la atención mediática nacional e internacional. Al arribar a Quito, ella respondió que su hijo pidió asilo a Ecuador porque "este país defiende los derechos humanos" y que su hijo había generado un vínculo con el presidente Rafael Correa luego de la entrevista que mantuvo con él (*El Telégrafo* 2012c).

Un evento fortuito puso fin a la espera que duró 56 días. El 15 de agosto, el canciller ecuatoriano denunció que el gobierno británico transmitió una amenaza expresa y por escrito de que podrían asaltar la embajada de Ecuador en Londres si no entregaba a Julian Assange, a la vez que informó que al día siguiente el gobierno daría su respuesta final a la solicitud de asilo (*El Telégrafo* 2012d). Al respecto, el diario británico *The Guardian* reportó que

> Patiño también dio a conocer detalles de una carta que dijo fue entregada a través de un funcionario de la embajada británica en Quito. La carta decía: "Debes estar consciente de que existe una base legal en el Reino Unido, la Ley de Instalaciones Diplomáticas y Consulares de 1987, que nos permitiría tomar medidas para arrestar al Sr. Assange en las instalaciones actuales de la Embajada" (*The Guardian* 2012, párr. 4 y 5).

Este incidente catapultó la *performance* diplomática del Ecuador. La cancillería aprovechó la oportunidad y promovió reuniones de los principales foros regionales para granjearse el respaldo diplomático. El 19 de agosto se reunió el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, en Guayaquil; el 24 de agosto se produjo un evento similar en el seno de la OEA, en Washington. Las autoridades de ambos organismos se pronunciaron a favor del Ecuador y rechazaron la amenaza británica.

Recapitulando, el concepto de diplomacia como herramienta de política exterior permite concebir que las prácticas diplomáticas entrañan una intencionalidad política que no siempre es explícita. Para descifrarla es necesario observar los instrumentos que se utilizan. Su enmarcado

en una estrategia y las tácticas que se emplean para implementarla son elementos centrales del análisis de un evento diplomático. No obstante, es factible completar el panorama con el análisis de las otras dos dimensiones conceptuales –la diplomacia como organización gubernamental y la diplomacia como institución internacional–.

Al examinar el proceso de toma de decisiones que originó el *affair* Assange, primero se descartó que una política de respeto a los derechos humanos haya sido una condición necesaria para otorgarle asilo al fundador de WikiLeaks. El discurso jurídico utilizado por la cancillería ecuatoriana como instrumento diplomático no estaba orientado a persuadir al gobierno británico para que le concediera un salvoconducto a Assange y pudiera viajar a Ecuador. Su propósito era otro. El segundo paso fue probar que el asilo diplomático a Assange fue una operación política planificada con premeditación. Hecho esto, resta explicar por qué el gobierno decidió actuar de esa manera. No hay suficiente evidencia para ser concluyente. Pero aquí se ensaya una respuesta como punto de partida para futuras investigaciones.

El asilo a Assange fue una operación de diplomacia pública. El objetivo estratégico fue persuadir a las audiencias externas e internas sobre la corrección política del gobierno en sus actuaciones frente a la prensa. El 2012 fue un año preelectoral. Rafael Correa se postulaba a la reelección, que finalmente ganó en febrero de 2013. El gobierno tenía un interés legítimo por neutralizar las corrientes de opinión críticas, más aún cuando efectivamente estaba neutralizando a los opositores políticos más acérrimos (ver el caso de Galo Lara explicado anteriormente). Una de las corrientes de opinión más fuertes cuestionaba su pugnacidad con la prensa, acusándolo de violentar la libertad de expresión. Por lo tanto, brindarle protección diplomática a Assange ayudaba en este sentido, ya que se había convertido, junto con su organización WikiLeaks, en símbolo de la libertad de expresión e información.

Conclusiones

La diplomacia es un fenómeno político interestatal que empíricamente se manifiesta en tres dimensiones: como organización gubernamental encargada de los asuntos exteriores de un Estado; como prácticas

rutinarias institucionalizadas que estabilizan el orden internacional; y como herramienta de política exterior (figura 12.4). Ante la falta de uno de esos elementos, los eventos dejan de ser diplomáticos y pasan a ser instancias de paradiplomacia, diplomacia *ad hoc* o cuasidiplomacia. Este concepto tridimensional de la diplomacia contrarresta su mal uso entre académicos y tomadores de decisión.

Pero este trabajo también identifica la estructura conceptual de la diplomacia como herramienta de política exterior. La evaluación de los instrumentos diplomáticos según las modalidades de uso permite distinguir el repertorio operacional con que cuenta un gobierno para implementar su política exterior, enriqueciendo su desempeño táctico sin perder de vista su alineamiento estratégico. El análisis empírico del evento que originó el *affair* Assange en la política exterior ecuatoriana valida la propuesta conceptual. El asilo a Julian Assange fue parte de una operación de diplomacia pública. Futuras investigaciones podrán examinar si la estrategia fue o no exitosa, aquí se aporta con evidencias sobre su configuración política.

Referencias

Amorin Neto, Octavio, y Andrés Malamud. 2019. "The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2015". *Latin American Research Review* 54 (4): 812-834. https://doi.org/https://doi.org/10.25222/larr.273

Apodaca, Clair. 2017. "Foreign Aid as Foreign Policy Tool". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 26 de abril. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.332

Arellano Gault, David. 2010. "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas: Entendiendo las organizaciones gubernamentales". En *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, editado por Mauricio Merino y Guillermo Cejudo, 61-92. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Arredondo, Ricardo. 2017. "'WikiLeaks', Assange y el futuro del asilo diplomático". *Revista Española de Derecho Internacional* 69 (2): 119-44. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17103/redi.69.2.2017.1.05

Baldwin, David A. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Barston, R. P. 2014. *Modern Diplomacy*. Nueva York: Routledge.

Bayne, Nicholas, y Stephen Woolcock, eds. 2017. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*. Nueva York: Routledge.

Berridge, G. R. 2015. *Diplomacy: Theory and Practice*. 5.ª ed. Londres: Palgrave Macmillan.

Black, Jeremy. 2010. *A History of Diplomacy*. Londres: Reaktion Books.

Brighi, Elisabetta, y Christopher Hill. 2012. "Implementation and behaviour". En *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. 2.ª ed., editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 147-67. Oxford: Oxford University Press.

Bull, Hedley. (1977) 2002. *The Anarchical Society: A Study of order in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press.

Burchill, Scott. 2005. *The National Interest in International Relations Theory*. Nueva York: Macmillan.

Calderón, Juan Carlos. 2020. *Después olvidarán nuestros nombres. La historia del agente Ratón y los espías salvajes*. Quito: Plan V.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul Roness y Arne Røvik. 2007. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture, and Myth*. Londres: Routledge.

Constantinou, Costas M., y Paul Sharp. 2016. "Theoretical perspectives in diplomacy". En *The SAGE Handbook of Diplomacy*, editado por Costas M. Constantinou, Pauline Kerr y Paul Sharp, 13-27. Londres: Sage.

Correa, Rafael. "Entrevista con el presidente de Ecuador, Rafael Correa: diálogos con Julian Assange (E6)". Por Julian Assange. RT en español, 22 de mayo.
https://www.youtube.com/watch?v=v5HKC-IpXvM

Córdova, Luis C. 2017. "Siete pautas para interpretar los discursos del derecho". *Redhes: Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales* 9 (18): 61-72. http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/14194

Cox, Robert W. (1983) 1996. "Gramsci, Hegemony, and International relations: An Essay in Method". En *Approaches to World Order*, compilado por Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair, 124-143. Cambridge: Cambridge University Press.

Deibel, Terry. 2007. *Foreign Affairs Strategy: Logic and American Statecraft*. Cambridge: Cambridge University Press.

Díaz-González, José Andrés. 2019. "Populismo y política exterior: los casos de los gobiernos de Hugo Chávez (Venezuela) y Rafael Correa (Ecuador)". *Papel Político* 24 (1): 1-31. https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-1.ppec

Early, Bryan, y Robert Spice. 2015. "Economic Sanctions, International Institutions, and Sanctions Busters: When Does Institutionalized Cooperation Help Sanctioning Efforts?". *Foreign Policy Analysis* 11 (3): 339-60. https://doi.org/10.1111/fpa.12038

El Comercio. 2012a. "Manifestantes piden en Quito que se conceda asilo a Assange". 20 de junio. https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/manifestantes-piden-quito-que-se.html

— 2012b. "Correa asegura que el análisis de asilo a Assange 'no es algo simple'". 27 de junio. https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-asegura-que-analisis-de.html

— 2012c. "Ecuador recibe 10 000 correos electrónicos a favor de asilo para Assange". 27 de junio. https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ecuador-recibe-10-000-correos.html

— 2019. "Correos delatan la manipulación del correísmo en los juicios del 30-S". 1 de agosto. https://www.elcomercio.com/actualidad/correos-manipulacion-30s-rafael-correa.html

El Telégrafo. 2012a. "La prensa ocultó información que filtró WikiLeaks". 10 de abril. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/assange-entrevistas/1/la-prensa-oculto-informacion-que-filtro-wikileaks

— 2012b. "Patiño: decisión sobre Assange estará 'suficientemente fundamentada'". 4 de julio. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/assange/1/patino-decision-sobre-assange-estara-suficientemente-fundamentada

— 2012c. "Christine Assange impulsa asilo de su hijo en Quito". 30 de julio. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/assange/1/christine-assange-impulsa-asilo-de-su-hijo-en-quito.

— 2012d. "Patiño denuncia amenaza de Reino Unido con asaltar Embajada de Ecuador por caso Assange". 15 de agosto. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/assange/1/patino-denuncia-amenaza-de-reino-unido-con-asaltar-embajada-de-ecuador-por-caso-assange

El Universo. 2011. "'Sí, queremos meter las manos en las cortes'". 9 de enero. https://www.eluniverso.com/2011/01/09/1/1355/si-queremos-meter-manos-cortes.html

Escobar Ronquillo, Ana. 2015. "Las relaciones diplomáticas y mediáticas Ecuador-Inglaterra, después de Assange y las posibles salidas al conflicto". Informe de investigación, Proyectos de investigación, Universidad Andina Simón Bolívar. http://hdl.handle.net/10644/5215

Freedman, Lawrance. 2016. *Estrategia: una historia*. Madrid: La Esfera de los Libros.

Fundamedios. 2013. "Informe 2012: Balance muy negativo para la libre expresión en el Ecuador". 6 de enero. https://www.fundamedios.org.ec/informe-2012-balance-muy-negativo-para-la-libre-expresion-en-el-ecuador/

George, Alezander. 1991. Forcefull *Persuasion: Coercive Diplomacy as An Alternative to War*. Washington, DC: Endowment of the United Stated of Institute of Peace.

Goertz, Gary. 2006. *Social Science Concepts. A User's Guide*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Hall, Todd H. 2015. *Emotional Diplomacy: Official emotion on the International Stage*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Hamilton, Keith, y Richard Langhorne. 2011. *The Practice of Diplomacy: Its evolution, theory and administration*. 2.ª ed. Nueva York: Routledge.

Hill, Christopher. 2016. *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. 2.ª ed. Nueva York: Macmillan.

Hocking, Brian. 2016. "Diplomacy and Foreign Policy". En *The SAGE Handbook of Diplomacy*, editado por Costas M. Constantinou, Pauline Kerr y Paul Sharp, 67-78. Londres: Sage.

Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Ann Kimberly Elliott y Barbara Oegg. 2009. *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Ikenberry, G. John. 2001. *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Innerarity, Daniel. 2020. *Una teoría de la democracia compleja: Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.

Jamieson, Kathleen Hall. 2018. *Cyberwar. How Russian Hackers and Trolls Helped Elect a President: What We Don't, Can't, and Do Know*. Oxford: Oxford University Press.

Jaramillo, Grace. 2020. "Rafael Correa's Foreign Policy Paradox: Discursive Sovereignty, Practical Dependency". En *Assessing the Left Turn in Ecuador*, editado por Francisco Sánchez y Simón Pachano, 325-349. Londres: Palgrave Macmillan. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-27625-6_14

Jaramillo Jassir, Mauricio. 2020. "Política exterior y estados periféricos: Análisis de la transformación de la identidad del Ecuador". *Oasis* 32: 153-175. https://doi.org/10.18601/16577558.n32.10

Jessop, Bob. 2016. *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity.

Jönsson, Christer, y Martin Hall. 2005. *Essence of Diplomacy*. Londres: Palgrave Macmillan.

Katzenstein, Peter, y Robert O. Keohane. 2007. "Varieties of Anti-Americanism: A Framework for Analysis". En *Anti-Americanisms in the World Politics*, editado por Peter Katzenstein y Robert O. Keohane, 9-38. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kennedy, David. 2016. *A World of Strunggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Kittrie, Orde F. 2016. *Lawfare: Law as A Weapon of War*. Nueva York: Oxford University Press.

Kleiner, Juergen. 2008. "The Inertia of Diplomacy". *Dyplomacy and Statecraft* 19 (2): 321-349. https://doi.org/10.1080/09592290802096380

Lasswell, Harold. 1945. *World Politics Faces Economics*. Nueva York: McGraw-Hill.

Lee, Donna, y Brian Hocking. 2018. "Economic Diplomacy". *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. 11 de enero. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.384

Mahoney, James, y Rodrigo Barrenechea. 2017. "The logic of counterfactual analysis in case-study explanation". *The British Journal of Sociology* 70 (1): 306-338. https://doi.org/10.1111/1468-4446.12340

Mann, Michael. (1986) 2012. *The Sources of Social Power*, vol. 1 *A History of Power from the Beginning to AD 1760*. 2.ª ed. Nueva York: Cambridge University Press.

Martin, Lisa M. 1992. *Coercitive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Mastanduno, Michael. 1999. "Economic statecraft, interdependence, and national security: Agendas for research". *Security Studies* 9 (1-2): 288-316. https://doi.org/10.1080/09636419908429402

Mearsheimer, John. 1995. "The False Promise of International Institutions". *International Security* 19 (3): 5-49. https://doi.org/10.2307/2539078

Melissen, Jan. 2005. "The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice". En *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, editado por Jan Melissen, 3-27. Nueva York: Macmillan.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2012. Comunicado n.º 42 de la Cancillería. Archivo histórico.

Morgenthau, Hans J. 1954. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 2.ª ed. Nueva York: Alfredo A. Knopf.

Morin, Jean Frédéric, y Jonathan Paquin. 2018. *Foreign policy analysis: A toolbox*. Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0

Nincic, Miroslav. 2011. *The Logic of Positive Engagement*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Nye, Joseph. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Cambridge, MA: PublicAffairs.

— 2008. *The Powers of Lead*. Nueva York: Oxford University Press.

Plan V. 2018. "Así forjaron las 'pruebas' contra Galo Lara". 29 de octubre. https://www.planv.com.ec/historias/politica/asi-forjaron-pruebas-contra-galo-lara

Polga-Hecimovich, John. 2013. "Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa". *Revista de Ciencia Política* 33 (1): 135-160. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100007

Popescu, Ionut. 2017. *Emergent Strategy and Grand Strategy: How American Presidents Succed in Foreign Policy*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Rofe, Simon. 2016. "Diplomatic Practice". En *Global Diplomacy: Theories, Types, and Models Theories, Types, and Models*, editado por Alison Holmes y J. Simon Rofe, 19-54. Boulder, CO: Westview.

Schelling, Thomas C. 1966. *Arms and Influence*. Princeton, NJ: Yale University Press.
Schreier, Fred. 2015. "On Cyberwarfare". DCAF HORIZON, Working Paper, n. º 7. Acceso el 16 de agosto de 2020. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OnCyberwarfare-Schreier.pdf
Sebenius, James K., R. Nicholas Burns, Robert H. Mnookin. 2018. *Kissinger the Negotiator: Lessons from Dealmaking at the Highest Level*. Nueva York: Harper Collins.
Snow, Nancy, y Philip Taylor, eds. 2009. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Nueva York: Routledge.
Snyder, Glenn H. 1997. *Alliances Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
Steil, Benn, y Robert Litan. 2006. *Financial Statecraft: The Role of Financial Markets in American Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press.
Tayouri, David. 2020. "The Secret War of Cyber Influence Operations and How to Identify Them". *Cyber, Intelligence, and Security* 4 (1): 3-20.
The Guardian. 2012. "UK threatened to arrest Assange inside embassy, says Ecuadorean minister". 15 de agosto. https://www.theguardian.com/media/2012/aug/15/uk-arrest-julian-assange-wikileaks-ecuador
Villavicencio, Fernando, y Grace Jaramillo. 2018. "Assange: Asilo y salida pactados". *pi* (Periodismo de Investigación), 8 de julio. https://periodismodeinvestigacion.com/2018/07/08/assange-asilo-y-salida-pactados/
Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*. Nueva York: Cornell University Press.
Watson, Adam. 1982. *Diplomacy: The dialogue between states*. Londres: Routledge.

Capítulo 13
Las políticas exteriores latinoamericanas entre la ideología y el pragmatismo: un marco analítico

Gian Luca Gardini

La ideología y el pragmatismo son componentes integrales de la política exterior, de hecho, de cualquier actividad política en su sentido más amplio. Las convicciones fundamentadas en principios forman una lente indispensable para entender el mundo, valorar y dar sentido a situaciones y problemas, así como definir metas y preferencias. Por consiguiente, las convicciones fundamentadas en principios ofrecen criterios de elegibilidad de opciones haciendo que ideales y preferencias políticas se terminen por traducir en decisiones de diseño e implementación de las mismas. No obstante, cuando se trata de llevar la teoría a la práctica, también se deben considerar otros aspectos tales como la factibilidad y las consecuencias de una acción y todas aquellas restricciones que pudieran presentarse, por cuanto consisten en elementos que, de igual manera, actúan como criterios de elegibilidad de opciones. Tanto las dimensiones aspiracionales e idealistas como aquellas que giran en torno al realismo y a los intereses calculados son elementos constitutivos de la naturaleza humana e incluso orientan su comportamiento, razón por la cual se encuentran presentes en el diseño e implementación de la política exterior.

En este capítulo[1] se plantea que, en materia de política exterior, ideología y pragmatismo son términos complementarios en lugar de

[1] Se publicó originalmente como Gardini (2011). Fue completamente revisado y actualizado para esta obra. Se agradece a Carolina Chica Builes por la excelente traducción al español.

opuestos o irreconciliables. Existe una tensión entre los dos conceptos, pero se encuentran interrelacionados y son compatibles en vez de mutuamente excluyentes. Una política dominada por las ideas podría convertirse fácilmente en una expresión utópica, mientras que aquella guiada en forma exclusiva por el pragmatismo correría el riesgo de caer, en el mejor de los casos, en oportunismo de corto plazo, y en el peor, en una falta de dirección de largo plazo. Cualquier política exterior en la práctica contempla elementos de ambos términos, razón por la cual en este capítulo se analizarán las posibles combinaciones que han sido aplicadas en estudios de caso específicos.

El propósito básico con este texto es ofrecer instrumentos para leer y escudriñar la política exterior de algunos países latinoamericanos a la luz de las tensiones observables entre los elementos de la ideología y el pragmatismo. De todas maneras, no se pretende llegar a la formulación de mecanismos o modelos para demostrar la existencia de leyes rígidas que definen las relaciones entre las dos expresiones. Por el contrario, el objetivo de este marco analítico es explorar sus posibles motivaciones, orígenes y agentes de ideología y pragmatismo en la política exterior.

En la primera sección se ofrece una definición funcional de la política exterior ideológica y de la pragmática. Las secciones posteriores se enfocan en los cinco factores que inciden en la combinación de ideología y pragmatismo en la formación de la política exterior en la praxis diplomática.

Ideología, pragmatismo y política exterior: conceptos y definiciones

La noción de ideología, al igual que muchos otros conceptos de la ciencia política, es controversial y compleja. Concebida, en principio, como una ciencia de las ideas, el término fue asimilado por Marx en cuanto opuesto a la ciencia, lo cual implicó una asociación despectiva e injusta entre, por un lado, ciencia y verdad, y, por otro, ideología y falsedad. Teóricos políticos posteriores, en especial provenientes de la arena liberal y conservadora, también adoptaron una interpretación peyorativa de la ideología. Así, cuanto más fuerte sea la aceptación del empirismo, mayor es la aproximación crítica al concepto de ideología.

Por su parte, los teóricos no marxistas han atribuido a la ideología algunas características distintivas, incluyendo más exactamente su capacidad persuasiva y explicativa (Goodwin 2003, 22). En otras palabras, la ideología frecuentemente aparece o actúa como un imperativo moral y, al mismo tiempo, se le asigna el propósito de hacer el mundo más comprensible para sus seguidores, a diferencia del pragmatismo que no preconiza un imperativo moral ni proporciona una explicación sobre lo que es o debería ser el mundo. En este sentido, se puede afirmar que la ideología se refiere a aquellos "sistemas de pensamiento que orientan las políticas hacia principios y objetivos abstractos más allá de las circunstancias prácticas e históricas" (Heywood 2000, 23). Los términos ideología y pragmatismo se emplean en este capítulo precisamente para capturar dicha diferencia de énfasis. De manera más específica, la ideología no se entiende en el sentido despectivo de la palabra ni se asocia con puntos de vista políticos radicales, antidemocráticos o totalitarios, y tampoco se pone en una competencia jerárquica con la teoría o la filosofía políticas.

La relación dicotómica que existe, por un lado, entre los puntos de vista ideológicos de la política y las políticas, y por otro, la aproximación "pragmática" y libre de juicios de valor hacia aquellas resulta, en el mejor de los casos, descabellada. No se puede entender cualquier actividad social sin contar con los valores. En un sentido amplio, "todas las doctrinas políticas coherentes son ideológicas, tal como lo es el uso que hacemos de las ideas políticas en sí mismas" (Goodwin 2003, 17). No se identifican como ideológicas solo las doctrinas políticas revolucionarias y radicales, también lo son el conservadurismo y el liberalismo. Hasta cierto punto, ni siquiera el pragmatismo *per se* escapa a esta lógica por cuanto sus premisas y decisiones se definen a partir de juicios de valor. De hecho, la ideología no se debe marginar por razones simplistas en el análisis político, porque se ve sesgada a los juicios de valor o incluso se percibe engañosa.

Las ideologías son "formas de pensamiento político que permiten un importante acceso directo a la manera de comprender la formación y la naturaleza de la teoría política" (Freeden 1996, 1), como bien podría decirse de la acción y la práctica. Por tanto, el carácter ideológico de una doctrina política consiste en su "conjunto de creencias no negociables",

las cuales definen su puesta en marcha (Freeden 2001, 7). Finalmente, mientras la ideología "trasciende los límites convencionales entre el pensamiento descriptivo y normativo y entre la teoría y la práctica" (Heywood 2000, 22), el pragmatismo claramente privilegia la práctica, la negociación y la dimensión descriptiva.

El vínculo entre la ideología y el pragmatismo, por una parte, y las acciones de política exterior, por otra, también merece un cuidadoso análisis. La ideología y el pragmatismo no constituyen causas directas de la política exterior. La función preeminente de la ideología es incidir en el sistema de creencias de los individuos para buscar objetivos políticos. De acuerdo con Carlsnaes (1986, 180), "por definición las ideologías no son factores de causalidad en la explicación de las acciones de política exterior [...]"; sin embargo, se encuentran directamente relacionadas con valores y percepciones que a su vez se constituyen en factores de causalidad. Un cierto tipo de ideología no necesariamente conduce al mismo tipo de resultado político. De existir un vínculo de causalidad, sería indirecto y tomaría lugar en tres niveles, con ideología y pragmatismo actuando como a) un prisma analítico para dar sentido a ciertas situaciones; b) una guía de acción que formula soluciones de política; y c) una legitimación o justificación de una determinada línea de acción, la cual responde a principios preestablecidos o a consecuencias esperadas (Carlsnaes 1986, 168). La ideología y el pragmatismo convergen para dar forma a los determinantes de la política exterior al ser, de manera simultánea, una manifestación de la misma.

La literatura sobre política y RR. II. referida particularmente a América Latina ha abundado en términos adecuados para captar la tensión, y a veces la incongruencia, entre los enfoques ampliamente ideológicos y pragmáticos de la política exterior. Existe una sensación generalizada de que considerar ideales y aspiraciones, por un lado, y su viabilidad frente a las restricciones existentes, por el otro, constituye una especie de continuo con varias combinaciones intermedias posibles. Lo anterior se refuerza por la presencia de una sólida tradición metodológica y empírica en las disciplinas política e histórica en relación con la tensión entre la ideología y el pragmatismo. En términos de método, el debate sobre pragmatismo y lo que se percibe como su opuesto fue el tema central de una edición especial de la revista académica *Millennium* en 2002. Dicha

percepción de lo opuesto se definió como una "obsesión en torno a soluciones absolutas y exclusivas" (Bauer y Brighi 2002, iii). Por el contrario, el pragmatismo debería constituir una "vía de investigación sobre las relaciones internacionales" que "invoque un pluralismo metodológico y una tolerancia disciplinaria cimentada en el firme reconocimiento de la falibilidad y la contingencia" (Bauer y Brighi 2002, iii). Mientras el pragmatismo privilegia "un estricto compromiso con la práctica" y la complementariedad, su opuesto, la ideología, enfatiza las soluciones teóricas y las diferencias, lo cual casi la convierte en una forma de resistencia frente a la realidad (Bauer y Brighi 2002).

Ejemplos sobre el uso de la ideología y el pragmatismo se presentan a lo largo del tiempo en las disciplinas y escuelas académicas, los orígenes geográficos y una variedad de temas. Un analista sugirió que, en el proceso de concertación de la alianza anglo-soviética de 1942, Gran Bretaña y la Unión Soviética estuvieron impulsadas por "intereses sumamente ideológicos"; no obstante, sus acciones se inspiraron en "un pragmatismo categórico" (Di Nolfo 2000, 427-428). En la búsqueda de criterios para legitimar intervenciones humanitarias, un académico empleó los términos *pragmatismo* y *solidarismo*, este último entendido como una idea/ideología subyacente que conferiría legitimidad a la intervención humanitaria internacional (Bellamy 2000). Otros académicos han recurrido a los términos *ideología* y *prudencia* en un intento de sentar las bases sociales del realismo (Paul y Hall 1999). Estos autores también han argumentado que la ideología tiende a prevalecer solo cuando pocas consecuencias pueden ser atribuidas a las acciones, lo cual sucede raramente en el campo de las RR. II.

La ideología y el pragmatismo también se han empleado para describir las actuales relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Jorge Domínguez describió el pragmatismo en los siguientes términos:

> Una política de Estado que identifica propósitos claros y objetivos bien definidos, la cual es adoptada con medios e instrumentos específicamente dispuestos para el cumplimiento de dichos propósitos, y con pleno conocimiento sobre el logro de beneficios verificables, así como del posible costo en el cual se puede incurrir para alcanzar tales beneficios (Domínguez 2007, 3).

Por su parte, la ideología fue entendida como un mecanismo para catalogar, evaluar y valorar aquella información que se constituye en un instrumento útil para entender el mundo que habitamos (Domínguez 2007). Los efectos más indeseados del exceso ideológico se distinguieron y se separaron de la ideología misma. De hecho, se asociaron con una tercera categoría, el dogmatismo, entendido como "un esquema mental construido de cierta manera en un pasado [...] que está desconectado de la actualidad, que impide tanto el aprendizaje de nuevas ideas como el reconocimiento de nueva información y el cambio o modificación de las políticas existentes" (Domínguez 2007, 3). No obstante, se puede considerar el dogmatismo como un exceso o degeneración tanto de la ideología como del pragmatismo.

A partir de las lecciones extraídas de la literatura se puede concebir una definición funcional de pragmatismo e ideología en la política exterior. Una política exterior pragmática se basa en el principio de que la utilidad, factibilidad y funcionalidad de las ideas, políticas y propuestas constituyen el criterio para su justificación. Lo anterior hace énfasis en la importancia de la acción por encima de la doctrina, de la experiencia sobre principios inamovibles. El mayor énfasis se pone en la evaluación de afirmaciones y acciones en función de sus consecuencias prácticas. Una política exterior pragmática puede estar asociada y caracterizada con una planeación de mediano plazo y de Estado, más que una política de gobierno. Una política exterior ideológica hace énfasis en los principios y en las soluciones dogmáticas por encima de la adaptabilidad y las consecuencias prácticas de sus afirmaciones y acciones. La compatibilidad con los principios establecidos forma un criterio fundamental para evaluar las cualidades de la política exterior. Aunque las posturas ideológicas claramente podrían no ser dogmáticas, una política exterior sustentada en la ideología prioriza posturas y recursos preconcebidos por encima de su verdadera viabilidad, funcionalidad y conveniencia. Una política exterior de tipo ideológico puede estar asociada y caracterizada por una planeación relativamente de corto plazo y una visión personalista de las RR. II. vinculadas a un líder o gobierno específico en lugar de un interés nacional congruente.

Reiterando la aproximación conceptual de que los elementos del pragmatismo y de la ideología coexisten en cualquier política exterior

dada, en este capítulo se identifica en dónde confluyen, se sobreponen e interactúan los dos elementos. También se propone analizar sus resultados y su incidencia en el desempeño de la política exterior. La ideología y el pragmatismo se emplean como cualidades o atributos de la política exterior, abarcando su concepción, formulación e implementación. Por tanto, la atención se debe dirigir ahora hacia aquellos factores que pueden determinar o afectar su interrelación y combinación. Para lo anterior, se consideran los fines y propósitos de una determinada política exterior, los medios disponibles para alcanzarlos, el papel que juegan los actores, el proceso a través del cual la política exterior se diseña y, posteriormente, se implementa, así como su contexto histórico y político.

Fines y propósitos

El propósito de las actuaciones internacionales de un país y los objetivos específicos que busca alcanzar inciden en el uso del pragmatismo y la ideología para su posicionamiento internacional. Lo anterior aplica tanto para aquellos objetivos expresados en términos de ganancias materiales (acceso a recursos, mercados) como para aquellos que son inmateriales (prestigio, influencia). Por ejemplo, las autoridades de un determinado país intentan cambiar de manera radical una política concertada internacionalmente o incluso el sistema mismo, o buscan un mayor reconocimiento o importancia dentro de dicho sistema o asunto en cuestión, o luchan con el propósito de alcanzar una mayor autonomía o poder de negociación. Otra dimensión determinante en términos de objetivos es el receptor de la política exterior. El lenguaje y el estilo empleados, así como la combinación entre pragmatismo e ideología, pueden variar en función del interlocutor. ¿El objetivo de una determinada política exterior seleccionada es alcanzar y movilizar a electorados internos o estimular alianzas, o acaso se trata de tranquilizar a los vecinos o a las instituciones internacionales?

La evidencia sugiere que las autoridades de un país, cuyo objetivo es ganar mayor respeto y protagonismo dentro de un grupo ya establecido, tenderán a adoptar posiciones más pragmáticas, fundamentalmente diseñadas para agradar o atraer a los miembros de dicho grupo, al tiempo que

destacan su propia agenda en el interior del mismo. Tal fue el caso del ascenso de Brasil a la categoría de potencia mundial bajo los mandatos de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. La política exterior brasilera tradicionalmente se ha diseñado para alcanzar un papel más protagónico tanto en la esfera regional como global, razón por la cual no se ha tratado de cambiar radicalmente dichos ámbitos o sus principios, sino más bien ganar estatus dentro de los mismos con el objetivo de avanzar en el logro de su propia agenda. Si los líderes de un país intentan convertirlo en una potencia mundial, como lo hicieron la ciudadanía brasileña en la primera década del siglo XXI, tienen que aceptar sus responsabilidades y obligaciones, y evitar, en la medida de lo posible, la confrontación para no poner en peligro su apuesta. Su diplomacia deberá hacer énfasis en las similitudes y complementariedades con tantos interlocutores y en tantos asuntos como sea posible, y tendrá que cumplir y promover las reglas del club en el cual busca obtener su membresía. Con el poder llega la responsabilidad, según un adagio que Hedley Bull (1977) introdujo en la escuela inglesa de RR. II.

El problema con posturas más pragmáticas es que, tarde o temprano, elementos ideológicos entran en escena y obligan a adoptar decisiones. Bajo Cardoso y Lula, Brasil hizo énfasis en los intereses comunes que comparte con Estados Unidos, los históricos y actuales vínculos con Europa, y más recientemente, los puntos en común con los otros países del llamado grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China). La primera reunión ministerial de los BRIC, realizada en Ekaterimburgo en mayo de 2008, dejó en evidencia la preferencia ideológica por el cambio en relación con el orden y las instituciones internacionales, la cual ha sido manifestada por los miembros de dicho grupo.[2] Con el tiempo se vio que esto no compatibilizaba mucho con el enfoque más conservador o gradual de Washington y de Bruselas, respectivamente, y se afloró la sensación de un incómodo acto de equilibrio por parte de las autoridades brasileñas para presentarse a su país como un defensor de los pobres y desvalidos, y al mismo tiempo, miembro respetado e influyente de las naciones más

[2] En dicha ocasión el ministro brasilero de Relaciones Internacionales, Celso Amorim, declaró: "Estamos cambiando la forma en que se organiza el orden mundial" (Amorim en una conferencia de prensa en Ekaterimburgo, citado por Radyuhin 2008).

poderosas. La identidad de Brasil como uno de los primeros refuerza sus pretensiones sobre los segundos; sin embargo, esta ambivalencia no puede durar para siempre.

Este punto se volvió evidente bajo las presidencias de Dilma Rousseff y Michel Temer, y aún más bajo la de Jair Bolsonaro. Ya en su campaña electoral, el mandatario había advertido un giro ideológico que se manifestaría en un acercamiento a Washington y Occidente, incluso Israel, y en un distanciamiento de China y el mundo en desarrollo. El mandatario brasileño perseguía una política de contraste con el pasado reciente de su país y las administraciones del Partido dos Trabalhadores (PT), pero a la vez con la identidad internacional de estas. El objetivo de cambio marcado y la nueva colocación resultaron en un discurso mucho más ideológico, aunque temperado en la acción diplomática, como demuestran la cautela hacia China y el delicado tema de la embajada en Israel (Gomes Saraiva y Costa Silva 2019).

Por el contrario, un país cuyo objetivo es rechazar o subvertir un determinado sistema o línea de acción puede asignar un mayor énfasis a la ideología y la conducta firme, al acentuar el cambio y la confrontación con el orden existente y sus respectivos agentes. Así se hizo con la política exterior de Venezuela bajo el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013), con la cual se propuso reformar el sistema regional para purgarlo tanto del exceso de capitalismo y neoliberalismo como de la dependencia de los países periféricos en las naciones desarrolladas. El discurso ideológico y el comportamiento de confrontación pueden ser opciones viables para inducir una profunda ruptura con el pasado y crear una mayor independencia frente a los países poderosos del Norte, por cuanto los enfoques más conciliadores pueden simplemente reproducir los patrones de dominación y asimetría que las políticas buscan romper.

Aunque en este tipo de casos una postura ideológica puede llegar a ser generalmente dominante, los elementos del pragmatismo no se descartan. Con su retórica encolerizada y a veces ofensiva en contra de Estado Unidos y del presidente Bush, Chávez tenía la intención de marcar un límite ideológico entre el bien y el mal, lo deseable y lo inaceptable. Al mismo tiempo, las iniciativas venezolanas concretas, tales como las apuestas regionales Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestras Américas (ALBA), Petrosur, Banco del Sur

y Telesur, representaban un proyecto ideológico contrahegemónico. No obstante, con el fin de alcanzar sus objetivos ideológicos y estratégicos, la administración de Chávez no descartó tácticas de tipo pragmático. Tras diez años de chavismo, Estados Unidos se mantenía como el mayor comprador del petróleo venezolano y como el primer socio comercial de Caracas (Centeno 2008).

En la medida en que los países bolivarianos y sus afines pudiesen considerarse Estados revolucionarios, su comportamiento es perfectamente consistente con la teoría, la historia y el ejercicio de lo que Fred Halliday (1999, 133-157) denomina "las contradicciones de la política exterior revolucionaria". Un Estado revolucionario adopta con frecuencia una aproximación dual de política exterior: ofrece apoyo a regímenes similares o a movimientos revolucionarios en el exterior, al tiempo que mantiene relaciones necesarias con otros países. Bajo el énfasis de la ruptura se encuentra una "permanente interacción entre aspiraciones y límites", mientras "los cálculos que surgen a partir de consideraciones domésticas e internacionales afectan la manera y el alcance en que se desafía el sistema" (Halliday 1999, 156). Si bien los fines y los objetivos pueden revelar algo sobre la preponderancia de la ideología o el pragmatismo en la política exterior, ambos elementos efectivamente se pueden usar de manera táctica para que uno favorezca estratégicamente al otro.

Este es precisamente el caso de los países cuyo objetivo de política exterior se constituye en un esfuerzo más pragmático de reivindicar su autonomía y rol en un contexto dominado por otros, así como en una apuesta por obtener beneficios de sus vecinos más poderosos. El presidente ecuatoriano Rafael Correa buscó un acercamiento diplomático con los países bolivarianos, distanciándose de Washington en aras de procurarle a su país una mayor libertad de maniobra en relación con su dependencia frente a Estados Unidos y su economía dolarizada. Aunque recurrió a una ideología aparentemente bolivariana, y en algunos casos a una retórica exagerada, Correa también mostró un claro sentido del pragmatismo. Si bien se declaró listo para rechazar el Tratado Bilateral de Libre Comercio con los Estados Unidos, también realizó una importante campaña en favor de la prórroga de la ley estadounidense para la Promoción del Comercio Andino y la Erradicación de las Drogas (ATPDEA), el cual le otorga a Ecuador un acceso

vital al mercado estadounidense con condiciones preferenciales. De la misma forma, el presidente Daniel Ortega de Nicaragua se sumó a la ALBA con el propósito de contrarrestar la influencia de Washington, y de manera simultánea promovió la ratificación del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, América Central y República Dominicana para garantizar a su país un acceso sin aranceles aduaneros al rico mercado estadounidense.

Los objetivos entendidos en función del público destinatario también juegan un rol en la definición de la combinación entre pragmatismo e ideología. En 2003, el presidente Lula de Brasil (Lula da Silva 2003a) se dirigió a la asamblea del Foro Económico Mundial de los líderes industriales y globales y a la asamblea del Foro Social Mundial (Lula da Silva 2003b) de los activistas antiglobalización. Aunque se trata de un tributo a la capacidad de Brasil para abogar por intereses divergentes y sentarse cómodamente en mesas muy diversas, los discursos pronunciados en ambos lugares tuvieron diferencias significativas en tono, contenido y énfasis.[3] Curiosamente, los ataques verbales más agresivos de Hugo Chávez en contra de los Estados Unidos tuvieron lugar en concentraciones de partidos nacionales, así como, y en forma menos exitosa, ante la Asamblea General de la Naciones Unidas de 2006, indicando que en las cumbres de alto perfil internacional ciertos excesos ideológicos pueden provocar más irritación que solidaridad.[4] Ambos casos ilustran como la naturaleza del público destinatario incide en la mezcla retórica de pragmatismo e ideología.

Los recursos disponibles

Los recursos disponibles para que un país desarrolle su política exterior también determinan la combinación de pragmatismo e ideología. Desde luego, elementos tradicionales del poder, tales como el tamaño, los

[3] Compare los dos discursos ofrecidos por Luiz Inácio Lula da Silva (2003a, 2003b).

[4] A raíz de dicha experiencia, Chávez adoptó una postura doméstica anticolombiana durante la crisis de Ecuador y Colombia en 2008; no obstante, cambió a una actitud mucho más conciliadora en la cumbre internacional del Grupo de Río.

recursos naturales, la geografía, la demografía y las capacidades militares y económicas, inciden en la presencia internacional de un país. Sin embargo, es difícil predecir hacia cuál –ideología o pragmatismo– los gobiernos pueden conducir los recursos disponibles. Las autoridades de los países más industrializados, desarrollados y ricos pueden permitirse una mayor variedad de opciones de política exterior, mientras que la limitación de recursos puede conducir a posturas ideológicas de alineación o rechazo. De hecho, la ideología en sí misma podría ser un activo invaluable de la proyección internacional de un país marginal y pobre.

Los líderes de Estados más desarrollados y con recursos suficientes (geográficos, demográficos, materiales y humanos) tenderán a adoptar posiciones internacionales bastante pragmáticas. Esto podría explicarse por cuatro razones: primero, la tenencia de recursos necesarios para el desarrollo y el reconocimiento tiende a que el país sea una potencia más satisfecha y conservadora; segundo, los activos del país les permiten a las autoridades disfrutar de credibilidad e influencia sin hacer de la ideología una característica sobresaliente; tercero, una postura ideológica y firme a escala global puede causar más fricciones que cooperación; y cuarto, intereses y alcances amplios vinculan al país en diferentes mesas de negociación y temáticas proporcionándoles a los gobiernos un mayor margen de maniobra. Lo descrito facilita la gestión de estímulos y concesiones, que a su vez favorecen posturas pragmáticas y flexibles sobre aquellas que implican requerimientos no negociables. Una red extensa de conexiones políticas y económicas internacionales también incrementa el costo de las desviaciones o las actitudes desafiantes.

Brasil ejemplifica tales consideraciones. Sus mandatarios rara vez han recurrido a posiciones ideológicas fijas y han podido desarrollar su agenda ideológica (tercermundismo o socialdemocracia) a través de la diplomacia pragmática en virtud de su tamaño, poder económico, ubicación estratégica y, más recientemente, su poder blando. Sus importantes recursos les facilitan ejercer presencia en múltiples instituciones internacionales, desarrollar un uso más pragmático de su capacidad de influencia a través de recompensas y sanciones a sus críticos y aliados. Esta consideración se aplica también al gobierno de Bolsonaro. Sus múltiples vínculos internacionales surgieron una actuación pragmática también frente a cuestiones más ideológicas. La

ya mencionada preferencia por tomar distancia de China y del mundo árabe se chocaba en lo práctico con el hecho de que el país asiático es el primer comprador de productos brasileños a nivel mundial y que el Oriente Medio es la segunda región de destino de las exportaciones brasileñas de pollo. Las interconexiones internacionales pueden desaconsejar posturas demasiado ideológicas.

Mientras las autoridades de aquellos países con una amplia disponibilidad de recursos pueden exponer una preferencia por el pragmatismo, las de aquellos sin los mismos pueden verse tentados a otorgar un mayor énfasis a la ideología. Existen cuatro razones posibles por esta situación. Primero, los gobiernos de países pobres o periféricos tienen una necesidad apremiante de soluciones inmediatas para problemas urgentes, razón por la cual podrían no estar en condiciones de sostener largas negociaciones y experimentar los progresos graduales que, por lo general, supone el pragmatismo. Segundo, una postura ideológicamente vigorosa es un camino rápido y de bajo costo para aumentar la visibilidad internacional, y potencialmente, el poder de negociación. En este sentido, la ideología actúa como un complemento de las capacidades limitadas. Tercero, para los países pobres hay poco que perder al desafiar el orden existente. Por el contrario, la confrontación puede llevar a que las preocupaciones se incluyan en la agenda internacional, creando conciencia sobre las necesidades, reclamos y objetivos anteriormente desconocidos. Cuarto, los líderes de aquellos países adversamente afectados por las reglas del sistema internacional a menudo tendrán una crítica ideológica del sistema y un deseo genuino de que se cambien las reglas del juego.

Probablemente no es una coincidencia que los gobiernos de algunos de los países más pobres hayan adoptado las posturas más ideológicas y las iniciativas más audaces de la América Latina del siglo XXI. Por ejemplo, al carecer de los medios para hacer oír su voz en foros internacionales, Bolivia y Ecuador, bajo Morales y Correa, abrazaron aspectos de la agenda radical bolivariana de Hugo Chávez, uniéndose a Venezuela en favor de un deseo genuino de crear un sistema regional más equitativo. No obstante, también es de su interés llamar la atención internacional y aumentar el poder de negociación frente a los vecinos y otros actores internacionales. En contraste, ninguno de los países más ricos e influyentes de América del Sur tienen mandatarios que se han

unido a las iniciativas bolivarianas. Lo mismo se aplica al tan repentino como pregonado cambio de campo y orientación del gobierno interino boliviano de Jeanine Áñez que, entre 2019 y 2020, prácticamente ha desmantelado la política exterior de Evo Morales de más de diez años, rechazando todas las alianzas regionales e internacionales anteriores y buscando un nuevo acercamiento a los Estados Unidos y Occidente, con el fin de atraer atención y recursos para el nuevo curso de un país todavía marginal.

En ausencia de un verdadero poder, un determinado gobierno puede optar por depender más en el apoyo de los aliados internacionales o, por el contrario, intentar un fuerte enfrentamiento con ellos (a menudo adoptando las posturas ideológicas convenientes) con el ánimo de obtener el máximo margen de ganancias posible. Históricamente, los países latinoamericanos con un poder limitado han tenido la opción de alinearse con el sistema o los subsistemas hegemónicos u optar por la resistencia ideológica (Smith 2000). En el caso de alineación, la conexión entre el estilo y las preferencias de los socios dominantes y subordinados es obvio. Para el caso de resistencia, el rechazo de la ideología hegemónica puede provocar el respaldo a aquella adoptada por un poder contrahegemónico. Por ejemplo, sin un apoyo económico y material venezolano, países como Bolivia, Nicaragua o Cuba difícilmente hubiesen estado en capacidad de mantener su postura ideológica frente a los Estados Unidos en el siglo XXI. Sin sus recursos naturales (y el apoyo chino o ruso), el mismo Venezuela, bajo Chávez y luego Maduro, sería incapaz de mantener su postura ideológica y sus iniciativas. Ante la carencia de recursos importantes, estar en el bando de los aliados y de su estilo predominante de política exterior (ideología o pragmatismo) resulta a la vez una postura racional y plausible.

Sin embargo, en ausencia de recursos y activos importantes, los socios y aliados internacionales también pueden ser usados en beneficio propio empleando una combinación calculada de ideología y pragmatismo. Durante la Guerra Fría, los gobiernos de muchos países latinoamericanos se jugaron la carta anticomunista y exageraron la amenaza de la subversión con el propósito de alcanzar mejores tratos y concesiones por parte de los Estados Unidos. Así mismo, los mandatarios de Paraguay y Uruguay históricamente han oscilado entre la influencia de Brasil y de

Argentina con el fin de mejorar su posición en el sistema de la Cuenca de la Plata. Recientemente, los gobiernos de Paraguay y Uruguay, desilusionados por la falta de beneficios tangibles que esperaban obtener como resultado de su membresía a Mercosur, han buscado estrechar sus relaciones con Estados Unidos y con nuevos socios internacionales. Para ello, emplearon la retórica de la insatisfacción y recurrieron a la amenaza de dar giros ideológicos con el único propósito de obligar a los líderes de Argentina y Brasil a ofrecerles mayores concesiones. En ese caso, el poder de negociación de ambos países pequeños se vio en aumento, dado que una zona de libre comercio de Estados Unidos con cualquiera de ellos hubiese podido perjudicar la totalidad del proyecto Mercosur y en particular los intereses de la industria brasileña.

Por último, la ideología puede ser en sí misma un recurso. La atención recibida por Cuba durante los últimos 64 años se debe en gran medida a la postura ideológica de su gobierno. De no haber sido por ello, la posición estratégica de Cuba *per se* no habría podido ser suficiente para llamar la atención de manera importante, por lo cual, la política exterior cubana habría quedado sin duda alguna por fuera de la lista de prioridades de los Estados Unidos. Sin embargo, aunque los gobiernos de los países débiles pueden sentirse más atraídos por las posturas ideológicas en comparación con los de Estados poderosos, no existe un determinismo en ello y el tamaño y la riqueza tampoco explican completamente la combinación de ideología y pragmatismo. Los casos de Uruguay y de República Dominicana lo demuestran. En su lugar, la capacidad de agencia y las cualidades particulares de los líderes de un país son variables adicionales, y a menudo cruciales, para explicar la política exterior.

La agencia y el factor humano

Las creencias, las percepciones y las preferencias individuales de los tomadores de decisiones tienen un impacto primordial en la combinación de ideología y pragmatismo que orienta el ejercicio de las RR. II. de un país, por cuanto estas personas son quienes formulan e implementan la política exterior. La relación entre la agencia y la estructura tiene lugar de dos maneras, y aunque las estructuras ciertamente afectan las percepciones y los comportamientos, los individuos pueden incidir

drásticamente en las estructuras y en los resultados de las políticas. Como fue mencionado por Robert F. Kennedy en sus memorias de la crisis de los misiles de 1962, el presidente John Kennedy buscó el consejo de una treintena de las personalidades más competentes y brillantes de la administración de los Estados Unidos, pero si seis de ellos hubieran sido presidente en lugar de JFK, la crisis habría resultado en una guerra nuclear (Kennedy 1999).

Argumentar que el entorno internacional es lo que explica en su totalidad el comportamiento de un Estado implica, implícita o explícitamente, que todos los Estados dotados de capacidades similares reaccionan de manera semejante frente a las mismas circunstancias externas objetivas, un argumento que simplemente no está respaldado por la evidencia histórica. Robert Jervis, un pionero de las aproximaciones cognitivas a la política internacional, sostiene que las percepciones de las personas involucradas pueden explicar varios aspectos de la política exterior (Kennedy 1999). De hecho, los atributos y las percepciones de los líderes políticos pueden dar cuenta de las diferencias en el comportamiento internacional de los Estados, lo cual no puede ser explicado únicamente a la luz del contexto nacional o internacional.[5]

Estudios recientes han puesto en evidencia la forma en la cual las características de las élites nacionales pueden afectar el destino de una nación.[6] Sería difícil imaginar a Venezuela tomando posiciones tan vociferantes y audaces si no fuera por la orientación ideológica que emanó de las convicciones de Hugo Chávez o la personalidad de Nicolás Maduro. Un argumento similar podría emplearse en el caso de Bolivia y de Evo Morales. Por su parte, el carisma de Lula y su historia personal lo convirtieron, en su momento, en un ejemplo tanto para el sector financiero internacional como para los manifestantes antiglobalización. Por otro lado, en el caso de Chile, líderes socialistas como Ricardo Lagos y Michelle Bachelet han conservado el mismo modelo de política exterior a pesar de que el neoliberalismo es el legado de un pasado autoritario bajo el mando del General Pinochet.

---

[5] Para una discusión más detallada sobre el tema: Jervis (1976); Shih, Chyh-yu (1992); Cottam (1994).

[6] Para América Latina: Reid (2007); África: Martin (2005).

Goldstein y Keohane (1993) han identificado tres caminos para explorar la forma en la cual la política exterior puede ser afectada por las ideas y las creencias individuales de los líderes. Primero, las ideas proporcionan hojas de ruta para interpretar la realidad y optar por un conjunto de resultados deseados entre los muchos posibles. Segundo, en ausencia de un único o claramente definido plan de acción, las ideas orientan las decisiones estratégicas de los tomadores de decisiones. Finalmente, una vez que las ideas sean institucionalizadas en un conjunto consolidado de normas y reglas, terminan por definir la política en ausencia de otras alternativas. Al adoptar y aplicar esta teoría a la relación entre ideología y pragmatismo, se podría afirmar que el vínculo entre las predisposiciones individuales de los líderes hacia la primera o el segundo se ve reflejado en las políticas e incide en la naturaleza y el estilo de estas últimas.

Dos ejemplos ilustran lo anterior. Las ideas de Hugo Chávez asociaron de manera significativa el papel histórico de los Estados Unidos con los problemas de América Latina. Como resultado, se dibujó un mapa con posibles alternativas de reacción frente a las acciones que fuesen adoptadas por los Estados Unidos. A raíz del ataque colombiano a la guerrilla de las FARC, el cual tuvo lugar en territorio ecuatoriano en 2008, Chávez se adhirió a su posición ideológica e inmediatamente condenó tanto a Colombia como a Estados Unidos, pese a la falta de evidencia concreta sobre la participación de este último. De hecho, se puede argumentar que el antiamericanismo se ha convertido en una norma rectora de la política exterior venezolana debido a la posición ideológica de sus líderes.

En segundo lugar, luego de la crisis argentina de 2001, el presidente Néstor Kirchner decidió priorizar la recuperación de la producción y el empleo por encima de cualquier postura ideológica en materia de política exterior. En ausencia de soluciones claras inmediatas, orientó pragmáticamente la actuación internacional de Argentina, lo que condujo a decisiones extrañas, pero cuidadosamente calculadas, tales como la aceptación del apoyo venezolano y el rechazo a socios tradicionales como el FMI e Italia. Esta postura se convirtió en la regla de la política exterior argentina hasta que recuperó su estabilidad económica. De la misma forma, la decisión adoptada por Cristina Kirchner de nacionalizar en 2012 los activos en Argentina (la empresa YPF) de la petrolera

española Repsol se fundó en la percibida, y real, falta de exploración y explotación de hidrocarburos por parte de dicha empresa, así como en la preferencia para el autoabastecimiento energético nacional. La nacionalización y el casi simultáneo ingreso de inversiones chinas al sector petrolero argentino demuestran el cálculo de riesgo, costos y beneficios detrás de la decisión del gobierno. Ahora bien, aunque en ambos casos el proceso de llevar las ideas a la acción siguió caminos similares y bastante ideológicos, en ausencia de soluciones obvias, Chávez se adhirió meramente a las convicciones ideológicas, mientras que los Kirchner evaluaron de manera más pragmática sus opciones.

El proceso de política exterior

El proceso mediante el cual la política exterior es diseñada, adoptada e implementada es tan importante como su resultado (Hudson 2007) y afecta la combinación de ideología y pragmatismo. No solo impone restricciones sobre las opciones disponibles y las posibles acciones, también influye en la forma de pensamiento y actuación de los individuos. Por ejemplo, la presencia de un líder carismático puede afectar el comportamiento de los asesores; el respeto por los procedimientos institucionales puede generar problemas adicionales o retrasar las decisiones; demasiada o muy poca información o la presión del tiempo pueden llevar a los tomadores de decisiones a confiar en un comportamiento ideológico tranquilizante o generar "sentimientos instintivos" (Hudson 2007, 50). En este orden de ideas, merecen ser analizados elementos como el tipo de régimen, la apertura del proceso de toma de decisiones, el papel y el poder de los diferentes actores, tanto nacionales como internacionales, y el peso de las consideraciones domésticas y de los intereses en juego.

El alcance y la inclusividad durante la formulación de la política exterior pueden incidir en la combinación de pragmatismo e ideología. Los procesos que son inclusivos y abiertos a varias voces, incluido el disenso, parecen producir una política exterior efectiva, consistente y bien fundamentada. Las estructuras de toma de decisiones altamente profesionalizadas, caracterizadas por la competencia y la experiencia,

tienen mayores probabilidades de resultar en la selección de información eficiente y objetivamente. Así mismo, cuanto más amplio sea el apoyo hacia una política, más fácil y consistente será su implementación. Todos estos ejemplos se relacionan con el pragmatismo y se ajustan típicamente al caso de Brasil. La política exterior brasileña es tradicionalmente ideada y dirigida por el presidente, en estrecha cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Itamaraty, un organismo altamente profesionalizado con una reputación de eficiencia y que se encuentra relativamente abierto a los aportes de la sociedad civil. No sorprende que la política exterior brasileña haya gozado de un alto grado de coherencia, pragmatismo y, en definitiva, éxito. Tampoco sorprende entonces que, tan pronto como Jair Bolsonaro había centralizado la toma de decisiones sobre la política exterior en sus propias manos y las de unos pocos colaboradores y familiares, marginalizando a Itamaraty, la proyección externa de Brasilia experimentó algunas pérdidas (Gomes Saraiva y Costa Silva 2019).

Por otro lado, la toma de decisiones restringida, inaccesible y exclusiva parece producir efectos no óptimos, y los estudios de pensamiento de grupo han destacado las distorsiones que pueden ocurrir cuando las élites pequeñas, cohesivas y aisladas lo hacen (Janis 1982). El grupo puede mostrar una inclinación hacia las respuestas emocionales, la uniformidad y una propensión a apoyar al líder o a preservar la unidad de dicho colectivo. La selección de información puede estar sesgada, induciendo a que solo se consideren aquellas opciones que se ajustan a la visión dominante o establecida. Los recién llegados al poder pueden experimentar el síndrome del grupo nuevo en su lucha por alcanzar el éxito, recurriendo de manera frecuente al cambio (Stern 1997). Estos hallazgos se ajustan a lo que en este capítulo se ha definido como política exterior ideológica. Los síntomas parecen coincidir, entre otros, en los casos de Chávez, Maduro, Morales y Bolsonaro. Todos confiaron en un círculo restringido de asesores cercanos cuyas ideas son afines; también llegaron al poder como políticos novatos y presentándose como no profesionales en dicho oficio. Todos manifestaron estar dispuestos a acentuar y a adoptar cambios políticos y dejaron en evidencia su avidez por lograr éxitos de mucha visibilidad y resonancia.

La política exterior rara vez se limita a los círculos presidenciales. En los regímenes democráticos, las decisiones políticas involucran a varias agencias estatales y pueden requerir negociaciones delicadas entre el gobierno y la oposición, el ejecutivo y la burocracia estatal o entre los partidos de coalición. En presencia de maquinarias estatales complejas, la definición e implementación de la política exterior es el resultado de *procesos organizacionales* (las interacciones entre los ministerios y sus respectivos intereses, culturas y agendas) y de la *política burocrática* (entendida como la negociación política entre aquellas partes interesadas sobre un determinado asunto) (Allison y Zelikow 1999). En estos casos, los resultados son el producto final de arreglos y cambios graduales más que de una simple decisión derivada de una posición ganadora. Por lo tanto, los aparatos burocráticos y políticos son cruciales para comprender los motivos, las fuentes y los actores de la ideología y el pragmatismo en los Estados modernos.

Dos ejemplos ilustran la dinámica de los procesos organizacionales y de la política burocrática. Cuando la integración argentino-brasileña se discutió por primera vez a mediados de la década de 1980, hubo un consenso en Brasilia sobre su fundamento, pero se presentaron divergencias sobre las medidas prácticas. El Comité de Política Aduanera del Ministerio de Economía estaba en favor de un compromiso pragmático con los argentinos, mientras que la Agencia de Comercio Exterior inicialmente mostró una postura ideológicamente más proteccionista.[7] Las diferentes posturas tuvieron su origen en culturas e intereses organizacionales distintos y el acuerdo finalmente alcanzado con los argentinos fue el resultado de un compromiso al interior de la delegación brasileña (Gardini 2005). La proyección internacional de Chile como potencia comercial internacional caracterizó la política exterior del gobierno de la Concertación, sin importar que las acciones hubieran estado encabezadas por los Demócrata Cristianos o por los Socialistas. Considerando que la estrategia se remonta a los años de Pinochet, esta coherencia resulta sumamente sorprendente. La misma

[7] Entrevistas a José Tavares de Araujo, Jefe del Comité de Política Aduanera en 1986, Brasilia, 19 de mayo de 2003; a Roberto Fendt, Jefe de la Agencia de Comercio Exterior en 1986, Río de Janeiro, 11 de junio de 2003.

también fue posible debido a un consenso ampliamente compartido (y significativamente pragmático) que abarcó todo el espectro político y a la sociedad civil chilena (Collier y Sater 2004) en relación con la identidad internacional deseada.

Si la política exterior es a menudo la continuación de la política doméstica con otros instrumentos (Hudson 2007), significa que las divisiones y los debates nacionales claramente tienen un impacto en la combinación de ideología y pragmatismo en dicha política, y pueden llamar la atención nacional sobre asuntos de política internacional. Por ejemplo, las negociaciones en curso sobre migración con los Estados Unidos atraen una atención interna significativa en México. Si bien la sensibilidad nacional puede conducir a una respuesta más emocional e ideológica, cuanto mayor sea el número de partes interesadas, más negociado y pragmático será el resultado de la política, especialmente en los asuntos internacionales vitales (Hudson 2007).

Más aún, los actores internacionales pueden desempeñar una doble función en tales situaciones. Por ejemplo, las fuertes posiciones de los Estados Unidos, sobre la migración en México o el tráfico de drogas en Colombia o Bolivia, pueden causar malestar y una resistencia ideológica basada en reclamos de autonomía nacional, o pueden alentar reacciones más contenidas y pragmáticas. En definitiva, la combinación de ideología y pragmatismo en la política exterior puede verse influenciada externamente, pero es adoptada por los tomadores de decisiones internas, quienes en última instancia asumen la responsabilidad sobre la elección.

El contexto histórico y político

Los eventos y episodios ocurren en el marco de un contexto histórico y político. A nivel nacional, la idiosincrasia, la historia y las instituciones afectan la conducta frente a lo internacional. En el plano internacional, los neorrealistas sostienen que la configuración del sistema mundial genera un impacto en la manera en que sus partes interactúan (Waltz 1979), mientras que otros argumentan que la capacidad de influencia del sistema depende de la lectura que realicen los actores (Wendt 1992). Sin embargo, existe una opinión compartida de que el contexto brinda

oportunidades y limitaciones. La configuración dentro de la cual se desarrolla la política exterior puede desempeñar un papel importante en definir la combinación de ideología y pragmatismo.

A nivel doméstico merecen ser analizados tanto el tipo de régimen y los arreglos y procedimientos institucionales, como la idiosincrasia o la cultura nacional. Por ejemplo, una nación se define a partir de las actitudes frente a la alteridad, tal como lo ilustra la relación ambivalente de América Latina con los Estados Unidos. La concepción de roles naturales (Holsti 1970) puede dar forma a las percepciones y a las autopercepciones, lo cual orienta las posturas de política exterior hacia un comportamiento más ideológico o pragmático. Sin embargo, la cultura en sí misma no se constituye en la causa de comportamientos en la política exterior. Lo importante es entender quién concibe qué ideas, cómo lo hace y para qué propósitos o agendas (Hudson 2007).

Un factor adicional que influye significativamente en la política exterior es el nacionalismo, fenómeno que se encuentra en auge en toda América Latina y que puede afectar la combinación de ideología y pragmatismo en la política internacional. A nivel global, el nacionalismo ha sido acompañado de manera sistemática por una política exterior más reivindicativa, sustentada en elementos fuertemente ideológicos y en la defensa de la soberanía y de los intereses nacionales. Ideológicamente, el nacionalismo ha sido diverso y multifacético, encarnando un conjunto de visiones, pero en esencia tomando dos formas principales: por un lado, estrecho, tribal, belicoso y potencialmente totalitario, y por otro, vinculado a un sentido de emancipación y liberación cívica (Vincent 2001). En América Latina contemporánea, esta última acepción claramente prevalece.

Sin embargo, tiene implicaciones complejas para la política exterior. Los vínculos entre grupo, identidad, cultura y pertenencia que sustentan la o las ideologías nacionalistas terminan siendo redefinidos. De hecho, la creciente reivindicación latinoamericana exhibe por lo menos tres dimensiones: subnacional (naciones indígenas y comunidades marginadas que buscan liberarse de la exclusión o dominación de las élites), nacional (soberanía nacional para contrarrestar las presiones externas) y regional (América Latina como una unidad especialmente en oposición a los Estados Unidos y el cambio global). La reconciliación

de estas dimensiones plantea desafíos para el propio Estado, así como para la elaboración de su política exterior y los proyectos de integración regional apoyados por el Estado. La importancia y el manejo de estos aspectos y las tensiones que pueden generar (nacionalismo versus regionalismo) producen diversas combinaciones de ideología y pragmatismo en la política exterior y, sobre todo, en la posible construcción de la unidad regional.

En el plano internacional, en varios estudios se ha señalado la existencia de una correlación entre la estructura del sistema, las reglas de interacción en el interior de este y una predisposición hacia la ideología o el pragmatismo. Las diversas configuraciones de los sistemas internacionales se encuentran caracterizadas por diferentes reglas y principios de funcionamiento. Por ejemplo, en un sistema de equilibrio de poderes, como tuvo lugar hasta la Primera Guerra Mundial y como se presenta posiblemente hoy después del fin de la unipolaridad estadounidense, las alianzas dependen de los beneficios. Por lo tanto, los Estados tenderían a dar prioridad a las ventajas e intereses por encima de la ideología, al menos en plano de las alianzas. Por su parte, en el sistema bipolar de la Guerra Fría, las relaciones tendían a descansar más en la ideología (Kaplan 1957). Así, la prevalencia del pragmatismo en las políticas exteriores contemporáneas latinoamericanas podría explicarse por el fin de la unipolaridad de los Estados Unidos, el creciente número de poderes en competencia en el sistema internacional y el mayor número de alternativas que lo anterior ofrece a todos los países.

También se puede formular una explicación adicional, relacionada y complementaria. El aumento en el número de actores importantes implica de la misma manera un aumento en el número y la naturaleza de los intereses y, por lo tanto, en la presencia de asuntos controversiales en la agenda internacional. Cuanto mayor es el número de asuntos de este tipo en el sistema mundial, mayor es el grado de presencia de un comportamiento negociador en la política exterior y menor es el nivel de intransigencia ideológica (East, Salmore y Hermann 1978). Esto explica el pragmatismo prevaleciente de las políticas exteriores latinoamericanas en el marco de la multipolaridad actual. Los actores más influyentes no solo brindan una variedad de opciones ideológicas, sino también temas en disputa y, por lo tanto, un mayor potencial

para las alianzas en asuntos transversales. A su vez, lo anterior crea una mayor interdependencia, aumentando no solo los costos de la confrontación, sino también el atractivo de la diplomacia internacional.

Al aceptar este argumento, la pregunta gira en torno a explorar lo que sucede en condiciones de unipolaridad. La lógica indicaría que, con un único Estado dominante en el sistema, la agenda internacional se reduce a aquella del poder hegemónico. En este caso, el comportamiento ideológico en la política exterior alcanzaría su punto máximo promoviendo una amplia aceptación de la ideología del hegemónico junto con una mayor uniformidad (ya sea impuesta o no) y una menor oposición ideológicas. En gran medida este fue el caso que se dio a mediados de la década de 1990 cuando la euforia posterior a la Guerra Fría y la aceptación generalizada de la ideología estadounidense de la democracia electoral y la libertad de mercado permearon la totalidad de la región. En cierto sentido, la ideología y el pragmatismo coincidieron, ya que ninguna alternativa parecía estar disponible. La postura más pragmática, por lo tanto, se convirtió en el alineamiento ideológico. De hecho, la única contribución auténticamente latinoamericana a la teoría de las RR. II. en ese período, conocida como *el realismo periférico*, predicó exactamente este tipo de comportamiento (Escudé 1997).

Las fases históricas de agitación, fragmentación o aglutinamiento, en otras palabras, la transición del sistema, también tienen un impacto sobre las decisiones de la política exterior. George Modelski (1981) ha argumentado que el sistema internacional experimenta ciclos de cambio cada 120 años, incluyendo cuatro fases: de guerra global y surgimiento de nuevos poderes; poder mundial; deslegitimación del poder mundial; y, finalmente, desconcentración del poder hacia otros actores. Las propensiones de política exterior pueden derivarse de cada fase del ciclo (Modelski 1981). De acuerdo con esta interpretación, el final de la Guerra Fría y la década de 1990 representaron el apogeo del poder de los Estados Unidos, lo que resultó en una conformidad ideológica. Tal interpretación también sugeriría que actualmente estamos entre la deslegitimación y la fase de desconcentración; en forma creciente el poder y los valores estadounidenses se ponen en tela de juicio. La ideología y el pragmatismo coexisten, el primero desafía y deslegitima el poder establecido, y el segundo aprovecha las oportunidades que ofrece el desdibujamiento de un único centro.

Conclusiones

Identificar los factores que afectan la política exterior no es lo mismo que rastrear su influencia (Rosenau 1966). Reconocer que los elementos ideológicos y pragmáticos dan forma a la política exterior no equivale a entender la manera en la cual estos interactúan ni a establecer en qué condiciones uno puede prevalecer sobre el otro. Las variables son tantas, tan complejas e interrelacionadas que solo se puede buscar una explicación convincente en estudios de casos específicos y en períodos de tiempo limitados. En consecuencia, el propósito y la tarea de este marco analítico es explorar los posibles motivos, localizar las posibles fuentes e identificar los posibles factores de ideología y pragmatismo en la política exterior. Es la tarea de casos de estudio específicos comprender y dar sentido al surgimiento del pragmatismo o al repunte paralelo de la ideología en la política exterior de países individuales.

Sin una pretensión de exhaustividad, se señalaron varios factores como determinantes de la ideología o el pragmatismo (o ambos), dependiendo de su combinación con otras variables. Los objetivos de la presencia internacional de las autoridades de un país pueden influir en los medios empleados para alcanzarlos, en términos no solo de estrategia y beneficios, sino también de las diferentes audiencias que pueden ser el objetivo del discurso y la acción de la política exterior. Los recursos disponibles para la conducción de la misma también podrían tener un impacto sobre la forma y el estilo que adopte la política, mientras que las ideas, creencias, actitudes y habilidades personales y profesionales de individuos influyentes contribuyen en gran medida a la formulación e implementación de la política internacional. Finalmente, el contexto político e histórico, tanto nacional como internacional, ofrece oportunidades y limitaciones a los estilos y opciones de dicha política.

En una realidad tan compleja e interconectada como la de hoy, la diferenciación tradicional del análisis de la política exterior entre distintos niveles de estudio parece perder parte de su poder explicativo y quizás no capta el entorno actual de manera satisfactoria. Por ejemplo, los factores que explican o determinan la combinación de ideología y pragmatismo en la política exterior ya no pueden simplemente atribuirse al nivel individual, nacional o internacional. Las categorías y los conceptos

analíticos más flexibles, adecuados para análisis transversales, resultan más apropiados y útiles y, por lo tanto, en este capítulo se han planteado como una propuesta. Esto puede ser bien recibido o criticado, pero su objetivo es estimular el debate sobre si el análisis de la política exterior debe avanzar, por un lado, hacia un enfoque más especializado, autónomo y compartimentado, o por otro, si debe seguir un método y una agenda más holísticos y pluralistas; o, de hecho, si es posible proponer una combinación de ambos.

Referencias

Allison, Graham, y Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Nueva York: Longman.

Bauer, Harry, y Elisabetta Brighi. 2002. "Editorial note". *Millennium* 31 (3): iii.

BBC News. 2005. "Brazil's Lula wants power shift". *BBC News*, 26 de enero. http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4213987.stm

Bellamy, Alex J. 2000. "Pragmatic Solidarism and the Dilemmas of Humanitarian Intervention". *Millennium* 31 (3): 473-497. https://doi.org/10.1177/03058298020310030601

Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Basingstoke: MacMillan.

Carlsnaes, Walter. 1986. *Ideology and Foreign Policy: Problems of Comparative Conceptualization*. Oxford: Basil Blackwell.

Centeno, Miguel Angel. 2008. "Left Behind?: Latin America in a Globalized World". *The American Interest* 3 (3): 12-20. https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/american_interest_0.pdf

Collier, Simon, y William F. Sater. 2004. *A History of Chile, 1808-2002*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cottam, Martha L. 1994. *Images and Intervention: U.S. Policies in Latin America*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press.

Lula da Silva, Luiz Inácio. 2003a. "Leia o discurso de Lula no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre". Discurso emitido en el Foro Económico Social, 24 de enero. https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45136.shtml

Lula da Silva, Luiz Inácio. 2003b. "Davos Annual Meeting 2003-Luiz Inácio Lula da Silva". Discurso emitido en el Foro Económico Mundial. Video de YouTube, 26 de enero. https://www.youtube.com/watch?v=yQIrI6865IE

Di Nolfo, Ennio. 2000. *Storia delle relazioni internazionali*, *1918-1999*. Bari: Laterza.

Domínguez, Jorge. 2007. "Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: Entre la ideología y el pragmatismo". *Foreign Affairs en Español* 7 (4): 3-10.

East, Maurice, Stephen Salmore y Charles Hermann, eds. 1978. *Why Nations Act: Theorical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*. Beverly Hills: Sage.

Escudé, Carlos. 1997. *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*. Gainesville: University of Florida Press.

Freeden, Michael. 1996. *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*. Oxford: Clarendon Press.

— 2001. "Political Ideologies in Substance and Method". En *Reassessing Political Ideologies*, editado por Michael Freeden, 1-12. Londres: Routledge.

Gardini, Gian Luca. 2005. "The Hidden Diplomatic History of Argentine-Brazilian Bilateral Integration: Implications for Historiography and Theory". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 30 (60): 63-92. https://doi.org/10.1080/08263663.2005.10816879

— 2011. "Latin America's Foreign Policies between Pragmatism and Ideology: A Framework for Analysis". En *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*, coordinado por G. L Gardini y P. W. Lambert, 13-33. Nueva York: Macmillan.

Goldstein, Judith, y Robert O. Keohane. 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework". En *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, editado por Judith Goldstein y Robert O. Keohane, 3-30. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Gomes Saraiva, Miriam, y Álvaro Vicente Costa Silva. 2019. "Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro". *Relações Internacionais* 64: 117-137.

Goodwin, Barbara. 2003. *Using Political Ideas*. Chichester: Wiley.

Halliday, Fred. 1999. *Revolution and World Politics*: *The Rise and Fall of the Sixth Great Power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Heywood, Andrew. 2000. *Key Concepts in Politics*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
Holsti, Kal J. 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy". *International Studies Quarterly* 14 (3): 233-309. https://doi.org/10.2307/3013584
Hudson, Valerie. 2007. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
Janis, Irving L. 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
Jervis, Robert. 1976. *Perceptions and Misperception in International Politics*. Princeton NJ: Princeton University Press.
Kaplan, Morton. 1957. *System and Process in International Politics*. Nueva York: Wiley.
— 1972. "Variants on Six Models of the International System". En *International Politics and Foreign Policy*, editado por James Rosenau, 291-303. Glencoe: Free Press of Glencoe.
Kennedy, Robert F. 1999. *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
Martin, Meredith. 2005. *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*. Londres: Free Press.
Modelski, George. 1981. "Long Cycles, Kondratieffs, and Alternatin Innovation". En *The Political Economy of Foreign Policy Behaviour*, editado por Charles Kegley y Pat McGowan, 63-83. Beverly Hills: Sage.
Paul, T.V., y John Hall, eds. 1999. *International Order and the Future of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
Radyuhin, Vladimir. 2008. "For a new order". *Frontline*, 20 de junio. https://frontline.thehindu.com/world-affairs/article30196424.ece
Reid, Michael. 2007. *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*. New Haven: Yale University Press.
Rosenau, James. 1966. "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy". En *Approaches in Comparative and International Politics*, editado por Barry Farrell, 27-92. Evanston: Northwestern University Press.

Shih, Chih-yu. 1992. “Seeking Common Causal Maps: A Cognitive Approach to International Organization”. En *Contending Dramas: A Cognitive Approach to International Organizations*, editado por Martha L. Cottam y Chih-yu Shih, 39-56. Nueva York: Praeger.

Smith, Peter H. 2000. *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Stern, Erik K. 1997. “Probing the Plausibility of New Group Syndrome: Kennedy and the Bay of Pigs”. En *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, editado por Paul ’t Hart, Erik K. Stern y Bengt Sundelius, 153-190. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Vincent, Andrew. 2001. “Power and Vacuity: Nationalist Ideology in the Twentieth Century”. En *Reassessing Political Ideologies*, editado por Michael Freeden, 132-153. Londres: Routledge.

Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison Wesley.

Wendt, Alexander. 1992. “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”. *International Organization* 46 (2): 391-425. doi:10.1017/S0020818300027764

Capítulo 14
Desafíos para la enseñanza, el aprendizaje y la investigación en el análisis de política exterior en América Latina: conclusiones

Raúl Salgado Espinoza

Caminan de la mano en la educación superior la enseñanza, el aprendizaje y la investigación. El desarrollo del análisis de política exterior (APE) como disciplina depende de estas tres actividades y de los debates que emergen de las reflexiones sobre los eventos del campo. Esos debates en América Latina, pero sobre todo en Ecuador, han sido limitados en el APE y en las disciplinas cercanas. Si bien es cierto que, en los últimos años, se ha experimentado el crecimiento de grupos de investigación, observatorios y la oferta académica, sobre todo en Argentina, Brasil, México, Colombia, Chile y Ecuador, a nivel regional el debate y el trabajo colectivo son muy esporádicos. Entonces, el primer reto para el APE en América Latina es crear esa sinergia entre los principales centros de enseñanza e investigación para reforzar la identidad de la disciplina y contribuir a su desarrollo teórico-metodológico.

El segundo reto es incorporar en las mallas curriculares y sílabos de los centros de enseñanza e investigación el estudio y debates en torno a la gran variedad de enfoques para estudiar asuntos de política exterior, desarrollados a lo largo de la historia del APE. Los capítulos presentados en esta compilación no han sido suficientes para contener todos los acercamientos disciplinarios al estudio del tema. Tampoco están representados todos los enfoques teóricos desarrollados en la corta historia de la disciplina. Por ejemplo, en este volumen no se ha incluido el enfoque para el análisis de cómo se toman decisiones en política exterior, uno

de los pilares del APE desde su creación como disciplina (Hudson y Vore 1995), dentro del cual se han desarrollado varios modelos, como el racional y el burocrático, además de modelos pluralistas y constructivistas (Mingst y Mckibeen 2021, Mintz y DeRouen 2010). También hace falta complementar con las contribuciones al desarrollo del APE desde América Latina, por ejemplo, la aplicación del realismo periférico al estudio de la política exterior, entre otros enfoques (Escudé 2012).

No obstante, todos los capítulos tienen un marco teórico que sustenta el desarrollo de las secciones empíricas como base para cumplir el elemento investigativo y se complementan con un debate corto del enfoque del APE aplicado a cada estudio. Esto ha permitido confirmar algunos aspectos centrales de la disciplina: el primero es que dicho enfoque se encuentra en el agente, sea este un individuo o grupo de individuos, actuando en función de un ente colectivo con autoridad pública, ya sea un Estado, parte de un Estado u otro ente con autoridad pública.

El enfoque general en esta compilación ha sido en la política exterior de un Estado o varios Estados. Sin embargo, hay otros actores que no se han estudiado, por ejemplo, los subestatales que incluyen los gobiernos autónomos descentralizados y las regiones autónomas, y también los supraestatales, como la Unión Europea y, en ciertos campos, la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Además, se asume que los factores domésticos son una fuente central de la política exterior de un Estado. El sistema internacional juega un rol importante, pero no es el determinante en el comportamiento de los Estados en su política internacional. Por tanto, se puede decir que la disciplina supone un análisis multinivel.

Se ratifica en estas páginas la inexistencia de una teoría general de APE aplicable para explicar la política exterior de todos los Estados, o entender aspectos específicos del accionar de otros actores de política exterior. Se evidencia que cada Estado u otro actor tiene su individualidad e interés particular. Por tanto, se refuerza el principio del APE de desarrollar teorías centradas en el agente como actor principal de la política exterior. Los enfoques teóricos son más bien meso- o microteorías creadas dentro de la disciplina, y marcos teóricos con base en las teorías de las RR. II. o adaptaciones de otras disciplinas de las ciencias sociales, situación que requiere que las personas especializadas

en el campo colaboren cercanamente con sus colegas en estos campos. En consecuencia, se fortalece el principio del APE como multidisciplinaria.

Finalmente, la extensa variedad de temáticas que contiene esta disciplina deja en evidencia la dificultad de definir el objeto de estudio del APE. En este libro se presentan solo algunas de las mismas en América Latina, un aporte a la disciplina en la región. Por ejemplo, las cuestiones estudiadas no incluyen la política exterior de los Estados latinoamericanos en tiempos de pandemia del covid-19, dado que esta compilación ya estaba en proceso de investigación al momento que se desató la crisis. La forma en que los Estados de la región abordaron la crisis nacional e internacionalmente es, sin duda, un tema para futuros estudios que, con las bases de la disciplina presentadas en esta compilación, podrán contribuir al desarrollo del campo. Se ha notado la dificultad de tener una única definición de política exterior y la necesidad de actualizarla constantemente. Por tanto, un reto más para especialistas del APE es definir su objeto de estudio, la política exterior, y así fortalecer su identidad.

Este capítulo, con el que se cierra el volumen, está estructurado de la siguiente manera: primero se hace una reflexión sobre la investigación desde el APE como un reto en América Latina. En la segunda sección se evalúan el aprendizaje y la enseñanza de política exterior en América Latina y, sobre todo, en Ecuador. Finalmente, en la tercera sección se resaltan los diferentes enfoques metodológicos, con especial énfasis en los capítulos anteriores, pero reflexionando acerca de las diversas formas para crear conocimiento en contraste con los diseños de investigación.

La investigación desde APE como reto de la región

La investigación sobre política exterior en la región es muy amplia y diversa. Pero sobresalen los estudios empíricos y descriptivos, como ya se subrayó. Esta característica está relacionada con la enseñanza y el pobre debate teórico-metodológico dentro de la disciplina en la región. Si bien es cierto que la metodología de las RR. II., ciencia política u otras disciplinas de las ciencias sociales puede ser fácilmente empleada en las investigaciones de política exterior, el reto es irrumpir en los debates

teóricos y metodológicos dentro del APE para reforzar el carácter de esta disciplina no solo en Ecuador, sino a nivel regional y global.

Para este análisis se realizó un cuidadoso examen de la literatura que trata sobre los asuntos metodológicos para los estudios de política exterior. Resultó extremadamente difícil encontrar investigaciones o publicaciones en las que se indaguen sobre los enfoques teóricos y las metodologías del APE. En uno de los pocos textos en los que se pone un énfasis en estos elementos centrales se remonta a 1992; se trata del libro de Roberto Russell, *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. El texto es una de las obras sobre el tema en el contexto regional producidas por los académicos que participaron en el Programa de Estudios Internacionales de América Latina (RIAL) de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, quienes buscaron teorizar acerca de la política exterior de América Latina. No obstante, existe un vacío, debido a la falta de diálogo, entre la generación del RIAL y sus colegas más jóvenes. La situación hace difícil una continuidad en los debates y el desarrollo de una identidad de un APE latinoamericano. Por tanto, se debe plantear si se podría hablar de un APE latinoamericano, a pesar de que, como ya se mencionó en la introducción de este libro, de la escuela cepalina se derivaron algunas corrientes explicativas de la política exterior de los Estados de la región.

El reto del APE latinoamericano radica en transcender ese vacío generacional para aprovechar el conocimiento acumulado y contrastarlo con las nuevas propuestas. Un diálogo generacional podría reforzar esa identidad y contribuir a los debates teóricos y metodológicos que permitan alimentar la investigación en esta disciplina.

Además, se evidencia una pobre integración de las nuevas temáticas de política exterior a las tradicionales. Así, por ejemplo, los temas sobre paradiplomacia y política exterior de los gobiernos autónomos y descentralizados no trasciende a un debate sobre el concepto mismo de política exterior en América Latina. Por tanto, se encuentran no muy bien integradas, sino más bien se están desarrollando como un campo de investigación paralelo al APE. La investigación sobre la política exterior de organismos internacionales con personería jurídica y poder jurisdiccional, como la CAN o el Mercosur aún no se estudia con firmeza en América Latina. No obstante, de acuerdo con los debates actuales,

algunas políticas de estas organizaciones internacionales se podrían considerar como política exterior colectiva, en una forma distinta a la de la Unión Europea (Morín y Paquin 2018; Hill 2016), pero con consecuencias colectivas para otros actores exteriores. Por tanto, se podría considerar a estos como nuevos actores de política exterior en la región latinoamericana.

En resumen, los nuevos problemas que aquejan a las sociedades, como la migración internacional, el deterioro del medio ambiente, la ética en la política exterior, la negociación con sectores privados como las transnacionales, la política de los mares y las proyecciones estratégicas en la Antártica constituyen temas centrales de la política internacional de interés nacional y regional. No obstante, hay muy poca reflexión académica desarrollada desde el APE. Esto sin duda es una formidable demanda a la disciplina en la región.

Mirando al futuro sobre la enseñanza y el aprendizaje en APE

Como parte de esta investigación se realizó un corto estudio exploratorio sobre qué se enseña en los cursos de política exterior o APE en Ecuador y se contrastó con un estudio más amplio sobre qué y cómo se enseñan las RR. II. en América Latina, desarrollado en FLACSO Ecuador en los últimos años. La primera impresión que arrojan los datos sobre el tema es que, especialmente en Ecuador, la enseñanza no se centra en los enfoques teóricos de la disciplina, ni en las técnicas metodológicas para hacer el análisis, sino en lo empírico, la práctica y acción profesional de los hacedores y ejecutores de la política exterior. Por tanto, las investigaciones son generalmente análisis descriptivos de los resultados de la política exterior.

Se evidencia una disparidad sobre el desarrollo del APE como disciplina. Mientras los estudios en algunos países –Chile, Brasil, México, Argentina y Colombia– fueron el motor de la investigación de la política exterior en América Latina que, ya a finales de los años setenta y durante los ochenta, posicionaron la disciplina como un campo central para el desarrollo teórico del APE latinoamericano desde el Programa de

RIAL (Russell 1992), en países pequeños como Ecuador se realizaban análisis históricos y muy descriptivos con muy poca explicación teórica. Por tanto, la contribución al desarrollo teórico de la disciplina en la región de estos Estados puede ser considerada mínima. No obstante, en las últimas décadas se ha evidenciado una transformación en la enseñanza, aprendizaje e investigación en estos países como resultado de la mayor oferta de programas de licenciatura, maestría y doctorado en estudios de RR. II. que ofrecen en sus mallas curriculares la asignatura de política exterior (Salgado Espinoza 2022).

A pesar de ello, aún se evidencian grandes retos para la disciplina. Esta realidad puede estar relacionada con la dificultad de acceso a textos pedagógicos para su enseñanza, pero también con la formación y especialización del cuerpo docente. En este contexto, uno de los retos más obvios es la falta de entrenamiento del profesorado y la poca producción de textos didácticos para la enseñanza de la disciplina en la región, sobre todo en español y portugués. Esto claramente debilita la capacidad de debate teórico y metodológico, y la calidad de las investigaciones producidas.

A esto se suma la dificultad para delimitar el objeto de estudio, como se señaló anteriormente. Con ello, los estudios de política exterior son realizados por actores del campo, sobre todo diplomáticos, o por especialistas de otras disciplinas, como politólogos, internacionalistas, economistas y hasta sociólogos. Por tanto, no participan en los debates teóricos metodológicos para abordar los temas de política exterior con los instrumentos creados dentro del APE, sino desde su campo de enseñanza e investigación. Consecuentemente, en el caso ecuatoriano, sobre todo, los sílabos de política exterior para cursos de pregrado contienen temáticas que están más cercanas a las áreas de regionalismo, seguridad y derecho internacional, economía, migración y geopolítica. Además, el mayor número de textos para la enseñanza de la disciplina se encuentran en inglés (Salgado Espinoza 2022).

Con todo, se debe resaltar que se evidencia una tendencia a mejorar la oferta de cursos de política exterior en Ecuador. Luego de una pobre oferta de cursos hasta la primera década del presente siglo, recientemente se puede observar un auge en la selección, tanto en pregrado como en posgrado. Esta tendencia puede estar relacionada con el aumento de programas en ciencia política y relaciones o estudios internacionales,

tanto para licenciaturas como maestrías y doctorados, en los últimos años a nivel regional.

También, se ha evidenciado el crecimiento de *think tanks* sobre política exterior en América del Sur, ya sea ligados a los centros universitarios, o como organizaciones de profesionales del campo. Al centro de política internacional brasilero, Fundación Getulio Vargas, se han sumado el Foro Permanente de Política Exterior de Chile, la Red Argentina de Profesionales para la Política Exterior (REDAPPE), el Observatorio de Política Exterior Uruguaya, el Foro Permanente de Política Exterior del Ecuador, los grupos de investigación de política exterior de la red ecuatoriana de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (CIPRI) y de FLACSO Ecuador, entre otros. Esto augura un desarrollo y posicionamiento de la disciplina a lo largo y ancho de la región.

Los diseños de investigación y metodología en el APE

Beach y Perdersen (2020, 17) sugieren que cuando se aborda un tema de investigación en política exterior se puede diferenciar entre dos formas. Se trata de diseños centrados en un evento, cuando se busca explicar o entender el evento como tal, y los centrados en la teoría, cuando se "tiene la ambición de contribuir al debate teórico amplio, dónde los eventos estudiados son considerados como casos concernientes a fenómenos teóricos". Detrás de esta propuesta se sostiene una variedad de factores involucrados en la construcción de conocimiento en APE, tales como los enfoques teóricos del conocimiento que se encuentran ligados a las estrategias teóricas del análisis y la correspondiente metodología que completa un diseño de investigación en APE.

Neuman (2014) resalta tres enfoques para crear conocimiento en las ciencias sociales: el enfoque positivista, el interpretavista y el crítico. En el APE estas tres perspectivas son fundamentales al momento de pensar en un diseño de investigación (Beach y Perdersen 2020). Además, en las ciencias sociales en general se resaltan dos recientes corrientes de análisis: el feminismo y el posestructuralismo (Neuman 2014), pero también en el APE estas corrientes constituyen importantes aportes teóricos y metodológicos. En el APE, al ser una disciplina multicausal, multi y

transdisciplinaria, y multimétodo, se ha acogido estos tres acercamientos y las dos recientes tendencias para el análisis de política exterior. Por tanto, hay una diversidad de enfoques disciplinarios y metodológicos que están relacionados con los diferentes paradigmas del conocimiento en las ciencias sociales y los estudios internacionales.

Uno de estos es el positivismo o empirismo que se caracteriza por el énfasis en explicar los eventos, acciones y procesos de política exterior y asuntos internacionales (Hollis y Smith 1992). En el contexto de este paradigma, los/as investigadores/as se plantean preguntas como las siguientes: ¿Qué explican la apatía de Bolivia y Chile en su política bilateral? ¿Cuáles son los factores que arrojan luz sobre la asociación de Colombia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)? ¿Por qué Estados pequeños como Costa Rica tienen dificultades para posicionar una norma internacional que les permita controlar la influencia marítima de grandes potencias pesqueras? ¿Por qué Ecuador denunció el Tratado Constitutivo de la UNASUR? Con ello, las investigaciones tratan de desarrollar razones, motivos, causas y explicaciones para estos eventos. Entre los trabajos de este libro que se enmarcan en dicho paradigma se podrían resaltar el capítulo de María Elena Lorenzini, el trabajo de Raúl Salgado Espinoza y el capítulo de Sandra Zapata y Aldo Martínez. Estos acercamientos pueden acoplarse a un enfoque metodológico cualitativo, como el capítulo de Lorenzini, o con métodos cuantitativos, como el capítulo de Zapata y Martínez. Sin duda, también se pueden emplear enfoques metodológicos mixtos en los que se combinen métodos cuantitativos y cualitativos.

En el interpretativismo, otro enfoque paradigmático del conocimiento, se podrían localizar preguntas de investigación con este estilo: ¿Cómo se proyectan imaginarios de Estados Unidos por medio del discurso a nivel internacional? ¿Cómo se emplean las concepciones del buen vivir en la política exterior del Ecuador? ¿De qué forma la cultura y la identidad son utilizadas por China para posicionarse en América Latina? Con esta perspectiva se trata de entender o comprender cómo los procesos, la cultura, la identidad y las ideas juegan un rol importante en la construcción y ejecución de la política exterior. Así el interpretativismo, *understanding*, se posesionó como una de las tradiciones del análisis en los estudios internacionales y la política exterior (Hollis y Smith 1992). Dentro de este

paradigma se podrían localizar sobre todo los capítulos de Claudia Edith Serrano y de Pryanka Peñafiel Cevallos. Metodológicamente, las investigaciones de esta categoría paradigmática emplean herramientas cualitativas. Pero se pueden apoyar con estadísticas descriptivas para aclarar los eventos de política exterior.

Otra de las mayores tradiciones en la construcción de conocimiento en el APE, especialmente desde América Latina, es el enfoque crítico. En la región varias contribuciones teóricas se relacionan con esta perspectiva. Dentro del enfoque se localizan las propuestas neomarxistas y demás teorías críticas como las de la dependencia y la autonomía. Con esta tradición o enfoque crítico no solo se busca explicar las causas o motivaciones para los eventos internacionales, las acciones y los comportamientos de los actores, sino también desarrollar mecanismos para cambiar las relaciones de poder, sobre todo para beneficiar a los más desfavorecidos (Neuman 2014). En esta compilación, el capítulo de Ramiro Lapeña ejemplifica la aplicación del enfoque crítico en combinación con elementos de las teorías neomarxistas. Metodológicamente, estas perspectivas pueden combinar métodos cuantitativos y cualitativos, como en el caso del capítulo mencionado.

Se debe resaltar, además, los recientes debates sobre una tendencia que ha desafiado las perspectivas del *mainstream* de las RR. II., pero también las tres tradiciones del conocimiento que han dominado la investigación en las ciencias sociales y, por supuesto, en el análisis de política exterior. Estas contribuciones llegan desde los enfoques del posmodernismo y el feminismo, que, por un lado, critican a las perspectivas dominantes, y, por otro, sugieren nuevas formas de entender e interpretar la realidad de los eventos de política exterior. Particularmente, los pensadores que trabajan en los campos del posmodernismo/posestructuralismo han realizado contribuciones en la disciplina al proponer que se analice el rol del discurso en el APE (Hansen 2016), aunque al mismo tiempo comparten algunos principios del interpretativismo. El capítulo de Claudia Donoso es un claro ejemplo de cómo las contribuciones del posmodernismo/posestructuralismo refuerzan la disciplina y enriquecen las diversas formas de abordar la investigación en el APE. Metodológicamente, este enfoque se asocia mucho con los acercamientos cualitativos, como el análisis de discurso.

Para concluir, los capítulos presentados en este volumen y las reflexiones ofrecidas en sus páginas finales no hacen más que evidenciar la gran deuda que tiene la academia con el APE en América Latina. Se comienza a saldarla con este libro, esperando que sirva como una guía para la investigación y como un complemento a otras contribuciones en las que se reflexiona sobre el estado de la disciplina y la forma de investigar en APE en la región, como lo demostró Russell (1992). El reto gira en torno a la enseñanza y la aplicación de la variedad de enfoques del APE en la investigación con el fin de seguir aportando al desarrollo de la disciplina desde América Latina.

Referencias

Beach, Derek, y Rasmus Pedersen. 2020. *Analyzing Foreign Policy*, 2.ª ed. Londres: Macmillan International.

Escudé, Carlos. 2012. *Principios del realismo periférico: una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere.

Hansen, Lene. 2016. "Discourse Analysis, Post-structuralism and Foreign Policy". En *Foreign Policy, Theory, Actors and Cases*, editado por Steven Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne, 95-110, 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press.

Hill, Christopher. 2016. *Foreign Policy In the Twenty-First Century*, 2.ª ed. Londres: Palgrave Macmillan.

Hollis, Martin, y Steve Smith. 1992. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Hudson, Valerie, y Christopher Vore. 1995. "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow". *Mershon International Studies Review* 39 (2): 209-238. https://doi.org/10.2307/222751

Mingst, Karen, y Heather Elko McKibben. 2021. *Essentials of International Relations*, 9.ª ed. Nueva York: Norton & Company.

Mintz, Alex, y Karl DeRouen. 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making.* Cambridge: Cambridge University Press.

Morin, Jean Frédéric, y Jonathan Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Quebec: Palgrave Macmillan.

Neuman, Lawrence. 2014. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 7.ª ed. Harlow: Pearson.

Russell, Roberto. 1992. *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales en América Latina / Grupo Editor Latinoamericano.

Salgado Espinoza, Raúl. 2022. "El análisis de política exterior en Ecuador: una disciplina en proceso de posicionamiento". Trabajo inédito. Quito.

Autoras y autores

Luis Córdova-Alarcón. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Profesor-investigador de la Universidad Central del Ecuador (UCE). Director del Programa de Investigación Orden, Conflicto y Violencia de la UCE. Investiga sobre violencia política y criminal, relaciones cívico-militares y política exterior. Sus publicaciones más recientes son "Soberanía alimentaria en Ecuador y Bolivia: políticas y normativa", *Revista Ciencias Sociales* 1(39): 59-72 (2018); y *Teoría, política y derecho de la integración: una introducción*, 1.ª ed. Quito: UCE (2017).

Claudia Donoso. PhD en Estudios Interdisciplinarios por la University of British Columbia, Canadá. Docente e investigadora en St. Mary's University, San Antonio, Texas. Sus intereses de investigación son seguridad humana en zonas de frontera, migración y asilo, seguridad y política en Latinoamérica, feminismo interseccional, y teoría crítica en estudios de seguridad. Recientemente ha publicado "Securitisation of Female Asylum Seekers and Health Care in Detention Centres in Texas", *International Journal of Migration and Border Studies* (2020); "'I was working!' Women Smugglers on Ecuador's Borders", *Revista Espaço Acadêmico* (2019).

Natalia Encalada Castillo. Máster en Relaciones Internacionales por la London School of Economics and Political Science. Docente e investigadora en la Universidad Internacional del Ecuador. Su investigación se

centra en el análisis de política exterior de Ecuador y América Latina, cooperación internacional, migración y refugio. Su obra más reciente es el artículo "Transformation of the Institutionality of International Cooperation in Ecuador from 2007 to 2017: A Case of State Identity Affirmation through Role Performance", *International Journal of Economics, Finance and Business Management Studies* 5 (1): 26-35.

Gian Luca Gardini. PhD en Relaciones Internacionales por la Universidad de Cambridge. Profesor titular y catedrático de Historia de las Relaciones Internacionales (con especialización en América Latina) en la Universidad de Udine, Italia, y profesor visitante en la Universidad Friedrich-Alexander de Erlangen-Nuremberg, Alemania. Sus áreas de interés cubren las relaciones internacionales de Latinoamérica, análisis de política exterior, análisis comparativos de integración regional, cuestiones de poder, orden e instituciones a nivel internacional. Su publicación más reciente es el libro *External Powers in Latin America: Geopolitics between Neo-extractivism and South-South Cooperation* (Routledge, 2021).

Ramiro Lapeña Sanz. Doctor (c) en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor hasta 2021 en la Universidad Tecnológica Equinoccial, sede Santo Domingo, Ecuador, y es miembro fundador y presidente de la Fundación para el Fomento del Conocimiento Científico y Tecnológico (FUNDACIENCIA) de Ecuador. Sus temas de investigación son la política exterior ecuatoriana, las relaciones internacionales de América Latina y la economía política internacional latinoamericana. En 2018 publicó "La política exterior dependiente: el caso de Ecuador", *Revista Oasis* 28.

Camilo López Burian. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay. Profesor adjunto de la Universidad de la República. Investigador Activo Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Su trabajo se enfoca en APE, políticas exteriores comparadas, relaciones internacionales y derechas antiglobalistas. En 2021 publicó "President and Congress in Paraguay: Legislative Success in Foreign and Domestic Policy", *Journal of Legislative Studies* 27(3), en coautoría con Pedro Feliú Ribeiro y Rodrigo Pedrosa Lyra.

María Elena Lorenzini. Doctora en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesora titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la UNR. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Su publicación más reciente es "Las relaciones argentino-chilenas 2015-2019: la ampliación del ACE 35 y el regreso de la energía a la agenda bilateral", en *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el siglo XXI*, que editó junto con Natalia Ceppi, UNR Editora / Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR (2019).

Carlos Luján. Doctor en Ciencias Humanas, opción en Ciencia Política por la Universidad Católica del Uruguay. Profesor agregado de la Universidad de la República, Uruguay. Investigador Activo Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Su trabajo se enfoca en APE del Uruguay, teoría de las relaciones internacionales y negociación internacional. En 2019 se publicó su artículo "Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas", *Revista CIDOB d'afers internacionals* 121.

Aldo Adrián Martínez-Hernández. Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Postdoctoral Research Fellow en el Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE) Región Centro y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, México. Sus temas de investigación son política comparada, partidos políticos, sistemas electorales y de partidos, ciclos políticos y políticas públicas. Su más reciente libro, de 2022, es *Partidos y sistemas de partidos en América Latina. Éxito electoral y cambio político (1988-2016)*, editado por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

Pryanka Peñafiel Cevallos. Maestra en Relaciones Internacionales por FLACSO Ecuador. Estudiante doctoral en la Universidad de Massachussets-Boston. Sus intereses de investigación son la política exterior ecuatoriana, Estados pequeños, seguridad y análisis de conflicto. Las publicaciones recientes incluyen el capítulo "How Does

the State Determine Illegal Drugs and Organized Crime? Evidence from Ecuador", en *The Criminalization of States: The Relationship Between States and Organized Crime*, Lexington Books, Rowman & Littlefield (2019), y el artículo "UNASUR in Venezuela: Mediation, Bias and Legitimacy", *Revista Contexto Internacional* (2019).

Claudia Edith Serrano. Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Candidata al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt-México y académica de la Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM. Sus líneas de investigación son pensamiento político latinoamericano, políticas exteriores de los países latinoamericanos, unidad e integración de América Latina y el Caribe, y políticas migratorias latinoamericanas. Su más reciente publicación es "La nueva política migratoria de México y sus implicaciones para Centroamérica (2018-2024)", *Contextualizaciones Latinoamericanas* (2022).

Sandra Zapata. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente se desempeña como investigadora posdoctoral en la Friedrich Alexander University Erlangen-Nürnberg (FAU), Alemania. Sus temas de interés incluyen economía política del desarrollo, cooperación Sur-Sur, integración regional en América Latina y relaciones Unión Europea-América Latina. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran los artículos "La relación entre América Latina y la UE en tiempos de confrontación", *Latinoamérica21* (2022) y "Elections in Ecuador: An Emerging Alternative beyond the Left-Right Antagonism", en coautoría con Ximena Zapata y Santiago M. Zarria (2021).

Este libro ingresa en el acervo de las relaciones internacionales por su aporte al análisis de la política exterior de los Estados latinoamericanos. A esa contribución se suma otra de gran valor: ante la escasez de textos en español, con los capítulos aquí reunidos se entrega a la comunidad hispanohablante una lectura para reflexionar sobre esta área temática, para pensar en los desafíos que suponen los diversos casos de estudio.

En *La política exterior…* se ofrecen nuevas miradas acerca de cómo se crea el conocimiento en sinergia con los diseños investigativos. Se trata de una valiosa herramienta teórico-metodológica, cuyos alcances se verán reflejados en la docencia y en las investigaciones venideras en el campo de las relaciones internacionales.

Editorial FLACSO Ecuador